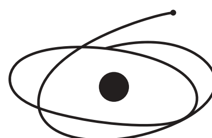
# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXXVI nº 2 1993



ISSN 0034-7329







INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

***Revista Brasileira de Política Internacional***
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

©2004 *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.* Digitalização. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade de seus respectivos autores.

***Instituto Brasileiro de Relações Internacionais***

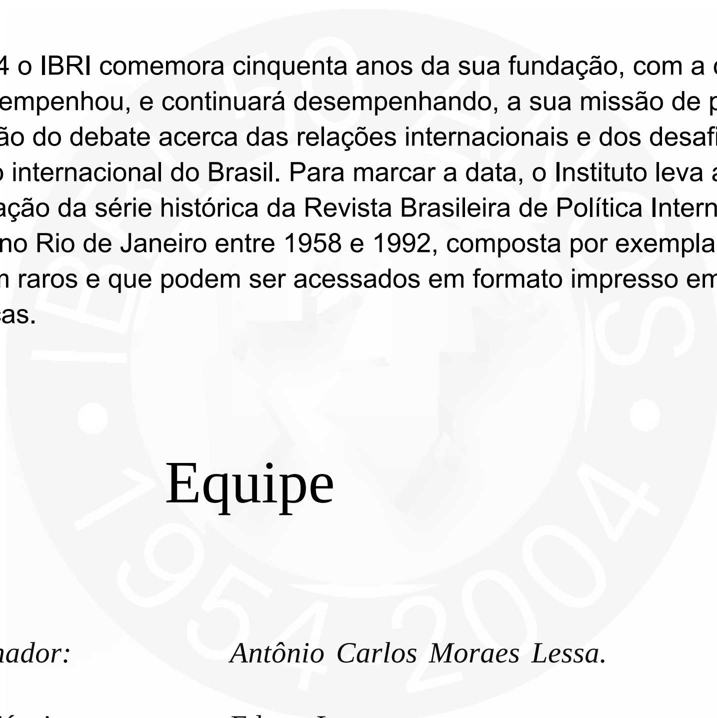
Presidente de Honra: *José Carlos Brandi Aleixo*
Diretor-Geral: *José Flávio Sombra Saraiva*
Diretoria: *Antônio Jorge Ramalho da Rocha, João Paulo Peixoto, Pedro Mota Pinto Coelho*

Sede: *Universidade de Brasília*
*Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte*
*70910-900 Brasília DF, Brasil*

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

# Projeto de Digitalização



Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

# Equipe

*Coordenador:* *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

*Apoio Técnico*: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa*:* *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*



**Ano 36 nº 2 julho-dezembro 1993**

# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 36 nº 2 1993



# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 36 nº 2 1993



INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 36 nº 2 1993

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

# *Revista Brasileira de Política Internacional*

(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)



© 1993 *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.*


ISSN 0034-7329. Revista semestral. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade de seus respectivos autores.



**Conselho Editorial:** *Antônio A. Cançado Trindade, Ayrton Fausto, Carlos Henrique Cardin, Celso Amorim, Celso Lafer, Guido Soares, Guy de Almeida, Hélio Jaguaribe, Luiz Augusto P. Souto Maior, Moniz Bandeira, Rubens Ricupero, Sérgio G. Bath, Sérgio H. Nabuco de Castro, Thomaz Guedes da Costa.*

**Editor:** *Amado Luiz Cervo*
**Editor Adjunto:** *Paulo Roberto de Almeida*

**Revisão:** José Renato de B. Ferreira, Patrícia Helena Vicentin


**Assinatura anual:** Brasil: US$ 15; Exterior: US$ 30
**Assinatura de apoio:** US$ 100

**Pagamentos para:** *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*
Conta nº 437.552-1, Banco do Brasil, Agência 3603-X

---

## *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*



**Diretor Geral:** *José Carlos Brandi Aleixo*
**Diretoria:** *Alcides Costa Vaz, Luciara Silveira de Aragão e Frota, Adolf Libert Westphalen*



**Sede e Biblioteca:** Universidade de Brasília
Multiuso I
70910-900 Brasília DF, Brasil

---

**Correspondência:** Caixa Postal 4602
70919-970 Brasília DF, Brasil
Tel.: (55-61) 3482754

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Ano 36 nº 2 (nova série) 1993

# Sumário



Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF - Brasil

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Ano 36 nº 2 (nova série) 1993

## Summary



Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF - Brasil

# Nota do Editor

Com o primeiro número de 1993, o **Instituto Brasileiro de Relações Internacionais** assegurou a continuidade da *Revista Brasileira de Política Internacional* que vinha sendo editada no Rio de Janeiro por Cleantho de Paiva Leite. Com este segundo número de 1993, consolida-se a Nova Série da *Revista*, para cujo êxito contribuíram, cada qual da melhor forma, tanto familiares do saudoso Cleantho e membros do IBRI do Rio de Janeiro, especialmente o Professor Hélio Jaguaribe, quanto professores da Universidade de Brasília, membros do corpo diplomático brasileiro e empresários. Entre esses últimos, há que se registrar os nomes dos embaixadores Sérgio G. Bath e Adolf Libert Westphalen e do conselheiro Paulo Roberto de Almeida, o mais entusiasmado; os nomes dos professores José Carlos Brandi Aleixo, Alcides Costa Vaz e Luciara Silveira de Aragão e Frota, que foi responsável pela preparação e revisão dos textos do primeiro número.

A integração regional foi o tema mais relevante de 1993, segundo as percepções da opinião brasileira acerca das questões internacionais. A *RBPI* dedicou-lhe quatro análises ou opiniões consistentes em seu primeiro número e dedica-lhe outras quatro nesse segundo. O destino histórico do MERCOSUL atraiu a atenção dos especialistas que escreveram no primeiro número; no que vem a público agora, examinam-se condicionamentos específicos do processo latino-americano de integração, tais como o perfil das relações entre o Brasil e a Argentina (Stanley E. Hilton), o neoliberalismo (Alcides Costa Vaz), a normalização técnica (Júlio Bueno) e a propriedade intelectual (Paulo Roberto de Almeida). São pertinentes ainda ao tema da formação de blocos econômicos o estudo de José Flávio Sombra Saraiva sobre a situação da vizinha África a tal respeito e a pesquisa histórica de Clodoaldo Bueno sobre as reações da diplomacia brasileira à criação do Mercado Comum Europeu nos anos cinqüenta.

Antônio Augusto Cançado Trindade apresenta nesse número da *RBPI* a segunda parte de seu trabalho sobre a II Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena em 1993. José Augusto Lindgren Alves e Luiz A. P. Souto Maior inserem os Direitos Humanos no novo contexto político e de ingerência que vem se delineando após o término da ordem bipolar. Flávio Mendes de O. Castro conduz, enfim, o leitor pelos caminhos tortuosos das relações oficiais entre os governos do Brasil e da Rússia, depois União Soviética, de 1808 a 1961.

A *Revista Brasileira de Política Internacional* mantém dessa forma seu compromisso com o público interessado nos assuntos internacionais, fornecendo uma visão ao mesmo tempo abrangente, aprofundada e atualizada do modo pelo qual vem ocorrendo a inserção do país no sistema internacional, analisando seus condicionamentos e discutindo suas orientações.

*Amado Luiz Cervo*

# Balanço dos resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE *

## I. Observações preliminares

A II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena de 14 a 25 de junho de 1993, foi precedida de longo processo preparatório, que analisamos em estudo à parte[1]. O conhecimento dos trabalhos preparatórios é de fundamental importância para uma avaliação dos resultados da Conferência de Viena, objeto do presente estudo. Ademais, há de ser a Conferência recém-concluída apreciada em perspectiva histórica, necessariamente relacionada com a I Conferência Mundial do gênero, realizada em Teerã em 1968. Ambas representam, além de avaliações globais da evolução da matéria, passos decisivos na construção de uma cultura universal dos direitos humanos. Da Conferência de Teerã resultou fortalecida a universalidade dos direitos humanos, mediante sobretudo a asserção enfática da indivisibilidade destes. Ao se encerrar a Conferência de Viena, reconhece-se que o tema em apreço diz respeito a todos os seres humanos e permeia todas as esferas da atividade humana.

Distintamente da I Conferência Mundial, a recente Conferência de Viena pôde contar com a experiência acumulada nos últimos anos na operação dos órgãos de supervisão internacionais. Teve, assim, o encargo de avaliar esta experiência, examinar os problemas de coordenação dos múltiplos instrumentos de proteção e os meios de aprimorá-los e dotá-los de maior eficácia. Neste propósito, contou a Conferência de Viena com numerosas recomendações, não só das Delegações dos Estados participantes (avançadas

*Rev. Bras. Polít. Int.* 36 (2): 9-27 [1993].

* Ph.D. (Cambridge), Professor Titular da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco e Juiz *ad hoc* da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

nos debates das Plenárias, do Comitê Principal e do Comitê de Redação), mas também de organismos internacionais (agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas, dentre outros) assim como dos próprios órgãos de supervisão dos direitos humanos (baseados em tratados e em resoluções).

## II. O Forum Mundial das Organizações Não-Governamentais

Nenhum relato da Conferência de Viena poderá deixar de se referir ao grande evento que a precedeu, nos dias 10-12 de junho de 1993, o Forum Mundial das Organizações Não-Governamentais (ONGs), realizado no Centro Austríaco em Viena (o mesmo da Conferência oficial), e intitulado "Todos os Direitos Humanos para Todos". Do referido Forum participaram mais de dois mil representantes de um total de cerca de 800 ONGs registradas de todo o mundo (somadas a outras 200 não registradas). O Forum realizou-se no âmbito da Conferência Mundial, formulou e adotou uma série de conclusões e recomendações, incorporadas a seu relatório final transmitido à Conferência oficial. No plano conceitual, as ONGs afirmaram categoricamente a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, e recomendaram maior atenção aos vínculos entre a democracia, o desenvolvimento e a satisfação das necessidades humanas básicas, com atenção especial aos setores mais desfavorecidos da população. Para as ONGs o fenômeno de empobrecimento de amplos setores da população afigura-se como uma violação flagrante de todos os direitos humanos, pelo que se impõe a capacitação (*empowerment*) da população em toda parte[2].

O Forum das ONGs conclamou à "ratificaçao universal" dos tratados de direitos humanos, à democratização do próprio sistema das Nações Unidas, à redução dos gastos militares pelos Estados, à alocação de mais recursos pelas Nações Unidas para suas atividades no campo dos direitos humanos, à adoção de novos mecanismos de resposta pronta e eficiente a violações maciças de direitos humanos (inclusive as perpetradas por entidades não-estatais). No plano operacional, o Forum das ONGs formulou uma série de recomendações concretas tendentes a aprimorar e fortalecer os mecanismos de proteção existentes (dentre as quais a adoção de protocolos adicionais aos tratados vigentes, a nomeação de novos *rapporteurs* especiais das Nações Unidas para temas ainda não considerados, a adoção de mecanismos de *seguimento* de supervisão, a ampliação dos mandatos dos grupos de trabalho e *rapporteurs* temáticos e por países de modo a dotá-los da faculdade de

realizar investigações *motu proprio*)[3]. A contribuição das ONGs à Conferência Mundial, mediante estas recomendações, foi reconhecidamente das mais positivas.

A Conferência de Viena deixou, como uma de suas lições, a de que nesta área são imprescindíveis a participação e a contribuição das ONGs, mesmo porque estas, via de regra, são as que primeiro identificam os problemas concretos de direitos humanos e não raro buscam socorrer as vítimas e os ameaçados. Se nos é permitido recorrer a uma imagem, diríamos que nos recintos do Centro Austríaco em Viena o segundo andar era o da voz da Conferência (as Plenárias, complementadas pelo Comitê Principal, no térreo), o primeiro andar e o térreo eram os do cérebro da Conferência (reservados às "reuniões especializadas" e ao Comitê de Redação, respectivamente), e o subsolo (palco do Forum das ONGs, afetivamente chamado pelos participantes de "catacumbas de Viena") era o do coração da Conferência, e, na verdade, de todo o movimento internacional dos direitos humanos. Um não podia funcionar sem o outro.

Pode-se antever que o futuro deste movimento venha a marcar-se pela intensificação do diálogo entre os setores governamentais e as ONGs como porta-vozes da sociedade civil e essencialmente voltadas ao bem comum. Também é possível que os próprios órgãos de supervisão internacionais venham a contar com maior auxílio das ONGs, e.g., na determinação dos fatos, e na propagação do próprio pensamento e linguagem dos direitos humanos, decisiva para a consecução do objetivo último de assegurar sua observância em ampla escala. Não há que passar despercebido que o próprio Secretário-Geral da Conferência Mundial (Sr. I. Fall), em seu discurso na sessão de abertura do Forum das ONGs, após ressaltar a importância da capacitação dos marginalizados e excluídos para que participem na realização de seus próprios direitos, comunicou ao Forum as providências tomadas no sentido de ampliar o acesso ao sistema das Nações Unidas das ONGs participantes no processo da presente Conferência Mundial de Direitos Humanos[4].

## III. A abertura da Conferência de Viena: as idéias centrais

Assim, às vésperas de sua abertura, em 14 de junho de 1993, já se beneficiava a Conferência Mundial das recomendações a ela transmitidas pelo Forum das ONGs. Mas o primeiro momento significativo da Conferência oficial foi o do discurso do Secretário-Geral das Nações Unidas (Sr. B.

Boutros-Ghali), na sessão de abertura da manhã de 14 de junho. Foi uma ocasião propícia para ordenar uma série de idéias inspiradoras de modo a tentar orientar os trabalhos das duas semanas que então iniciavam e criar uma atmosfera favorável a seu desenvolvimento. Ao referir-se ao atual período de "aceleração da História", o Secretário-Geral identificou como os "três imperativos da Conferência de Viena": a universalidade (inerente aos direitos humanos, e aprofundada pelo direito ao desenvolvimento como um direito humano), a garantia (as medidas de implementação no interior dos Estados e da comunidade dos Estados), e a democratização (indissociável da proteção dos direitos humanos, e a ser assimilada por todas as culturas)[5]. Dois dias depois da abertura, as personalidades laureadas com o Prêmio Nobel da Paz, presentes à Conferência de Viena a convite do governo austríaco, apresentaram uma mensagem (de 16 de junho) em que ressaltaram *inter alia* a necessidade de examinar as causas das violações de direitos humanos e os vínculos entre a observância destes (indivisíveis e de caráter universal), a paz e a justiça[6].

Estas idéias centrais foram reiteradamente invocadas em distintos momentos dos debates que se prolongaram por duas semanas. Situada a Conferência de Viena em necessária e adequada perspectiva histórica, a leitura atenta de seu principal documento adotado, a Declaração e Programa de Ação de Viena, deixa a primeira impressão de que, distintamente da Proclamação de Teerã resultante da I Conferência Mundial, lhe falta um eixo principal, uma idéia-mestra que se sobreponha às demais. Com efeito, não foi pequena a significação de ter a Conferência de Teerã logrado a consagração, em um mundo então dividido pela bipolaridade própria da Guerra Fria, da tese da indivisibilidade dos direitos humanos, hoje de aceitação virtualmente universal, operando considerável transformação no tratamento das questões de direitos humanos no plano internacional a partir de então.

Por outro lado, da redação daquele documento na I Conferência Mundial participaram Delegações de 84 países, ao passo que da redação da recém-adotada Declaração da Conferência de Viena participaram Delegações de 165 Estados (quase o dobro). Somada ao Forum Mundial das ONGs, a Conferência de Viena como um todo contou com cerca de dez mil participantes registrados[7]. Daí uma complexidade consideravelmente maior, ante o fenômeno hodierno da proliferação de novos Estados, em distintos graus de desenvolvimento político, econômico e social, buscando seus próprios valores ou novos valores, sem haver contado com a experiência de ter participado da

redação da Declaração Universal e dos dois Pactos de Direitos Humanos, e alguns deles tampouco da redação da Proclamação de Teerã de 1968.

Mesmo em um período de tempo relativamente curto, como o que se estende da convocação da II Conferência Mundial em dezembro de 1990 à realização da mesma em junho de 1993, o panorama internacional alterou-se dramaticamente, talvez mais profundamente do que nas três últimas décadas. A aguda recessão econômica, o crescimento alarmante da pobreza extrema em todo o mundo, a implosão de conflitos internos em tantos países tornaram o mundo em que vivemos talvez bem mais perigoso do que se poderia antever no momento da convocação da Conferência de Viena. Tudo isto se fez refletir nos documentos finais desta última (Declaração e Programa de Ação de Viena, resoluções sobre a Bósnia-Herzegovina e a Angola, e relatório final da Conferência).

À época da Proclamação de Teerã, ainda não operavam os mecanismos e órgãos de supervisão internacionais de direitos humanos como hoje os conhecemos. Passaram a funcionar regularmente a partir dos anos setenta, à medida em que entravam em vigor sucessivos tratados de direitos humanos, e se multiplicavam com a adoção também de procedimentos adicionais baseados em resoluções de organismos internacionais. Assim, em nada surpreende que a Declaração de Viena de 1993 se afigure mais densa e técnica do que a equivalente de Teerã de 1968, marcada pelo reconhecimento da necessidade de melhor coordenação de tantos instrumentos internacionais que passaram a coexistir ao longo das últimas duas décadas e meia. A Proclamação de Teerã corresponde à fase legislativa e a Declaração de Viena à fase de implementação desses instrumentos múltiplos. Cada uma é fruto, e dá testemunho, de seu tempo.

Na verdade, tanto a Conferência de Teerã como a de Viena, como já indicado, fazem parte de um *processo prolongado de construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos*. Assim como a Proclamação de Teerã contribuiu sobretudo com a visão global da indivisibilidade e inter-relação de todos os direitos humanos, a Declaração de Viena poderá também contribuir ao mesmo propósito se sua aplicação se concentrar doravante nos meios de assegurar tal indivisibilidade *na prática*, com atenção especial às pessoas discriminadas ou desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos pobres e aos socialmente excluídos, em suma, aos mais necessitados de proteção. A busca de solução a problemas que afetam, em maior ou menor grau, a todos os seres humanos emanaria do próprio "espírito de nossa época", invocado pelo preâmbulo da Declaração de Viena de 1993 (cf. *infra*). A compreensão

desta nova visão requer nos detenhamos no principal documento resultante da recém-encerrada II Conferência Mundial de Direitos Humanos.

## IV. A Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993: breves reflexões

A Declaração e Programa de Ação de Viena, documento adotado pela Conferência Mundial em 25 de junho de 1993, consagra, em seu preâmbulo, posições de princípio, como o compromisso, sob os artigos 55-56 da Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal e os dois Pactos de Direitos Humanos, de tomar medidas para assegurar maior progresso na observância universal dos direitos humanos, derivados estes da dignidade e do valor inerentes à pessoa humana. Invoca, além disso, "o espírito de nossa época e as realidades de nosso tempo" a requererem que todos os povos do mundo e os Estados membros das Nações Unidas "se rededíquem à tarefa global" de promover e proteger todos os direitos humanos de modo a assegurar-lhes gozo pleno e universal.

Com efeito, os debates sobre esta última passagem propiciaram um dos momentos mais luminosos dos trabalhos do Comitê de Redação da Conferência, na tarde de 23 de junho. Originalmente se contemplava fazer referência apenas ao "espírito de nossa época", mas se decidiu agregar outra referência às "realidades de nosso tempo" no entendimento de que estas haveriam de ser apreciadas à luz daquele: o "espírito de nossa época" se caracteriza pela aspiração comum a valores superiores, ao incremento da promoção e proteção dos direitos humanos intensificadas na transição democrática e instauração do Estado de Direito em tantos países, à busca de soluções globais no tratamento de temas globais (menção feita, e.g., à necessidade de erradicação da pobreza extrema). Este o entendimento que prevaleceu, a respeito, no Comitê de Redação.

A Declaração de Viena contém duas partes operativas. A primeira retoma, de início, certos princípios básicos da maior importância, a começar pela própria universalidade dos direitos humanos, a qual constitui uma conquista definitiva da civilização de longa data. O processo penoso de sua reasserção pela Conferência de Viena há, porém, de ser apreciado com necessário espírito crítico. O primeiro parágrafo da parte operativa I reafirma, de maneira categórica - e tranqüilizadora - que o caráter universal dos direitos humanos é inquestionável. Ocorre que este primeiro parágrafo só foi adotado pelo Comitê de Redação, por consenso, às 20:45 horas do dia 23 de

junho; a esta altura já se havia adotado, dias antes, o parágrafo quinto (da mesma parte do texto final), que afirmava, além da universalidade, indivisibilidade e inter-relação de todos os direitos humanos e o tratamento global dos mesmos, o dever de todos os Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, de promover e proteger todos os direitos humanos, sem deixar de levar em conta as particularidades nacionais e regionais de cunho histórico, cultural e religioso.

Esta última disposição gerou prontamente a apreensão de um universalismo aparentemente matizado ou relativizado, e foi necessário esperar até a noite de 23 de junho para respirarmos aliviados com a aprovação do primeiro parágrafo e sua reafirmação categórica do universalismo dos direitos humanos (não sem alguma resistência no Comitê de Redação), sepultando de vez as pretensões das Delegações partidárias do relativismo. Compreendeu-se finalmente que a universalidade é enriquecida pela diversidade cultural, a qual jamais pode ser invocada para justificar a denegação ou violação dos direitos humanos. Depois de anos de luta, os princípios do direito internacional dos direitos humanos pareciam finalmente ter alcançado as bases das sociedades nacionais. Mas a reasserção da universalidade dos direitos humanos, da maneira como se efetuou em Viena, apesar de parecer um avanço, não mais foi do que a salvaguarda contra um retrocesso.

Toda esta apreensão teria sido evitada se os trabalhos preparatórios da Conferência[8] tivessem sido melhor concebidos e conduzidos, de modo a concentrar as consultas e os debates especificamente nos meios concretos de aprimorar a eficácia dos mecanismos existentes de proteção dos direitos humanos, sem deixar margem para a reabertura de questões já resolvidas (e tentativas de freio e retrocesso), revolvendo-as e voltando ao ponto de partida. De todo modo, o parágrafo 32 do texto final da parte operativa I em boa hora reafirma, também no plano operacional, a importância de assegurar a universalidade, objetividade e não-seletividade da consideração de questões de direitos humanos.

Outro princípio, da maior importância, da Declaraçao de Viena, decorrente do reconhecimento dos direitos humanos como inerentes a todos os seres humanos, é o da legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos em toda parte, tidas estas como responsabilidade primária dos governos. A Declaração destaca o processo dinâmico e evolutivo da codificação dos instrumentos de direitos humanos, que requer a pronta "ratificação universal" dos tratados de direitos humanos, sem reservas. Condena, a seguir, as

violações maciças persistentes dos direitos humanos - inclusive em conflitos armados - em distintas partes do mundo, e, em não menos de três passagens, conclama à eliminação da pobreza extrema e da exclusão social como "alta prioridade" para a comunidade internacional por constituírem uma violação da dignidade humana e uma denegação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Refere-se, significativamente, aos direitos de todos a um padrão de vida adequado para a saúde e o bem-estar (inclusive alimentação, cuidados médicos, moradia e serviços sociais necessários).

A Declaração reclama um maior fortalecimento na inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos em todo o mundo, advogando a proteção universal destes últimos sem imposição de condições. Um grato momento dos trabalhos do Comitê de Redação foi o da aprovação da seção relativa ao direito ao desenvolvimento como um direito humano universal e inalienável, conforme anteriormente proclamado na Declaração das Nações Unidas de 1986 sobre o Direito ao Desenvolvimento. A referida seção, além de endossar a Declaração supracitada de 1986, conclama à realização do direito ao desenvolvimento de modo a atender equitativamente as "necessidades desenvolvimentistas e ambientais das gerações presentes e futuras" (parágrafos 10-11), e urge a comunidade internacional a que envide esforços para aliviar o fardo da dívida externa dos países em desenvolvimento, de modo a contribuir à realização plena dos direitos econômicos, sociais e culturais de sua população. Cuida, ademais, de determinar aos Estados que forneçam recursos internos capazes de reparar violações de direitos humanos e fortaleçam sua estrutura de administração da justiça à luz dos padrões consagrados nos instrumentos internacionais de direitos humanos.

A parte operativa II, a mais longa e detalhada da Declaração de Viena, começa por ressaltar a necessidade de maior coordenação e racionalização no trabalho dos órgãos de supervisão dos direitos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, inclusive avaliando o impacto de suas estratégias no gozo de todos os direitos humanos. Tal coordenação se estende ao plano normativo, de elaboração de novos instrumentos; no plano operacional, para evitar duplicação desnecessária, a Declaração se refere, como medidas de coordenação, e.g., à adoção de diretrizes para a preparação de relatórios dos Estados e ao desenvolvimento de um sistema de "relatórios globais" sobre as obrigações sob os tratados de direitos humanos, além de outras propostas avançadas nas reuniões dos presidentes dos órgãos convencionais de supervisão dos direitos humanos. Recomenda uma revisão

periódica dos avanços alcançados nesta área, e o uso de um sistema de indicadores para medir o progresso da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ressalta, ademais, a necessidade de fortalecimento do sistema de seus relatores especiais e grupos de trabalho, sobretudo mediante a mobilização de recursos adicionais e a realização de reuniões periódicas.

A Declaração insiste no objetivo da "ratificação universal" - e sem reservas - dos tratados e protocolos de direitos humanos adotados no âmbito do sistema das Nações Unidas e, a propósito, singulariza duas Convenções: urge a "ratificação universal" da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher até o ano 2000, e da Convenção sobre os Direitos da Criança até o ano de 1995. A Declaração não esclarece por que esta diferença de cinco anos como prazo-limite daquele propósito entre uma e outra, e talvez isto revele a maneira um tanto fragmentada e atomizada com que se desenrolaram os debates sobre o Projeto de Declaração da Conferência de Viena.

Em passagem particularmente significativa, atinente aos *mecanismos de proteção*, a Declaração reconhece com toda pertinência a necessidade de uma "adaptação continuada" dos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas às "*necessidades correntes e futuras*" de proteção. Na verdade, a concepção e o estabelecimento dos mecanismos de proteção das Nações Unidas, particularmente ao longo das últimas duas décadas e meia, se têm dado como *respostas* às violações de direitos humanos, precisamente para atender às necessidades de proteção. E é importante que uma avaliação geral como a da Conferência de Viena tenha deixado isto claro; em última análise, são os imperativos de proteção que determinam a constante adaptação e evolução dos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas.

Desse modo, verifica-se hoje, a par da necessidade de coordenação, a de desenvolver mecanismos de prevenção, assim como de seguimento, em relação aos sistemas tanto de petições, reclamações ou denúncias como de relatórios. Também se afiguram importantes a ampliação de procedimentos que consagrem o direito de petição, a racionalização dos sistemas de relatórios, a ampliação das relatorias especiais e grupos de trabalho das Nações Unidas (para abarcar novos temas ou situações). A Declaração de Viena considera também relevante a ação emergencial face a violações agudas dos direitos humanos, dá como prioritários os procedimentos de seguimento (*follow-up*), e recomenda à Assembléia Geral das Nações Unidas (ao examinar o relatório da Conferência Mundial em sua XLVIII sessão) iniciar a consideração prioritária da questão do estabelecimento, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, de

um Alto-Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas (tendo em mente a necessidade de racionalização, coordenação e aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção existentes).

Esta última - estabelecimento de um Alto-Comissariado de Direitos Humanos - foi a recomendação da Conferência Mundial que possivelmente maior visibilidade teve nos meios de comunicação, talvez em razão das expectativas geradas em torno dela no decorrer do processo preparatório da Conferência, a partir sobretudo de uma proposta (de dezembro de 1992) bem elaborada pela Anistia Internacional, e endossada por alguns Estados nas Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência de Viena. Até o último dia desta não se sabia se a proposta seria aceita; só o foi, no Comitê de Redação, na tarde de 25 de junho, e sua inclusão na Declaração de Viena é reminiscente da formulação que teve na Declaração de San José de Costa Rica, de 22 de janeiro de 1993 (documento final da Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha Preparatória da Conferência Mundial)[9], retomada e proposta com êxito pelo Grupo Latino-Americano e Caribenho (GRULAC) nos debates do referido Comitê de Redação da Conferência de Viena, para superar diferenças quanto a alguns aspectos redacionais.

A partir daí, a Declaração de Viena recomenda uma série de providências concretas e específicas relativas à ampliação e ao aperfeiçoamento de determinados mecanismos de proteção dos direitos humanos, cujo exame pormenorizado reservaremos, em razão das usuais limitações do espaço editorial, a outro estudo mais amplo em preparação sobre a matéria. No presente estágio, limitar-nos-emos a assinalar que tais providências compreendem a incorporação de procedimentos sobre o direito de petição, mediante protocolos adicionais a tratados, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a adoção de Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, estabelecendo um sistema preventivo de visitas regulares a locais de detenção para erradicar imediata e definitivamente a prática da tortura; a continuação pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas de seu trabalho sobre uma corte criminal internacional; a conclusão e adoção de novos projetos de declaração (sobre temas como direitos dos povos indígenas, violência contra a mulher, direitos e responsabilidades de indivíduos e grupos de promover e proteger os direitos humanos); dentre outras. Em uma dimensão mais ampla, reconhece a Declaração de Viena, ademais, a importante função da incorporação dos chamados "componentes de direitos humanos" em

operações de manutenção da paz das Nações Unidas - a exemplo do já efetuado nas grandes operações recentes em El Salvador (ONUSAL) e no Camboja (UNTAC).

A Declaração de Viena também se volta à necessidade de prontamente incorporar os instrumentos internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário no direito interno dos Estados, de modo a assegurar-lhes a devida e plena implementação. Ligada a este ponto encontra-se a questão da construção e fortalecimento das instituições diretamente vinculadas aos direitos humanos e ao Estado de Direito, consolidando uma sociedade civil pluralista e a proteção especial aos grupos vulneráveis. A Declaração recomendou o estabelecimento, nas Nações Unidas, de um *programa* amplo de fortalecimento de "estruturas nacionais adequadas" que tenham impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito, com um aumento considerável de recursos do atual orçamento regular das Nações Unidas assim como de orçamentos futuros e de fontes extra-orçamentárias para este fim. Recomendou também a alocação de mais recursos para fortalecer os acordos regionais de direitos humanos - em cooperação com as Nações Unidas - e os serviços consultivos e atividades de assistência técnica do Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas (cf. *infra*).

Passando do geral ao particular, a Declaração de Viena dirige-se aos direitos humanos de pessoas em determinada condição ou situação. É significativo que as seções sobre os direitos humanos da mulher e da criança tenham sido adotadas sem dificuldades. São mencionados os problemas dos refugiados e deslocados, a requererem estratégias que se voltem a suas causas (a incluírem violações maciças dos direitos humanos, também em conflitos armados) e seus efeitos, assistência humanitária e proteção eficazes, fortalecimento de medidas emergenciais, e consecução de soluções duráveis (primariamente mediante repatriação voluntária e reabilitação). Também conclama a Declaração a uma maior eficácia na aplicação das normas do direito internacional humanitário. A Declaração ademais se refere, de modo nem sempre muito ordenado ou sistematizado, aos direitos de grupos como trabalhadores migrantes, povos indígenas, portadores de deficiências, pessoas pertencentes a minorias ou a setores vulneráveis em geral. Não descuida dos direitos sindicais, e conclama à observância do direito internacional humanitário em situações de conflitos armados. A Declaração também aborda o papel das ONGs e outros movimentos de base, ressaltando a importância do diálogo e cooperação entre estas e os governos. Recomenda, enfim, a adoção e ampliação da educação -formal e não-formal - em direitos humanos *lato sensu* em todos

os níveis (referindo-se também ao papel da imprensa), para despertar a consciência e fortalecer o compromisso universal com a causa dos direitos humanos, aventando inclusive a possibilidade de proclamação de uma década das Nações Unidas para a educação em direitos humanos.

Uma palavra final sobre a Declaração e Programa de Ação de Viena dependerá da perspectiva de que se parte. Nós que há muitos anos atuamos no movimento internacional dos direitos humanos teríamos claramente preferido um documento que consagrasse comprometimentos mais precisos por parte dos Estados e organismos internacionais, por exemplo, no tocante à mobilização de recursos humanos e materiais indispensáveis à causa da proteção dos direitos humanos, e com um exame mais aprofundado dos problemas de coordenação e dos meios de fortalecimento dos mecanismos de proteção. Teríamos preferido trabalhos preparatórios que propiciassem uma visão sistêmica da matéria, se concentrassem especificamente no aperfeiçoamento dos procedimentos de proteção, e não deixassem margem a tentativas de freio ou retrocesso. Se considerarmos, porém, que, encerrada a quarta sessão do Comitê Preparatório da Conferência (em 7 de maio último), e mesmo poucos dias antes da abertura da Conferência oficial em Viena, Delegações havia (de certos países asiáticos assim como da Organização da Conferência Islâmica) que pareciam duvidar até mesmo da universalidade dos direitos humanos, o fato de se ter adotado a Declaração e Programa de Ação de Viena é certamente dos mais positivos. Ressalvas à maneira como foram redigidos, nem sempre de forma ordenada, alguns pontos do documento hão necessariamente de ceder terreno ao reconhecimento da importância de sua adoção como principal documento final da Conferência Mundial, que revela os graus de consenso universal obtidos a duras penas neste final de século sobre a proteção dos direitos humanos, e afasta dúvidas que porventura pudessem persistir sobre um ou outro ponto.

## V. A multiplicidade de atores e contribuições à Conferência de Viena

Cabe aqui acrescentar que os resultados da Conferência de Viena naturalmente não se exaurem nos documentos finais formalmente adotados no Centro Austríaco na última plenária da Conferência de 25 de junho último, mormente a Declaração e Programa de Ação de Viena, o texto principal, emanado do Comitê de Redação da Conferência presidido com eficiência pelo Brasil, ademais das resoluções sobre a Bósnia-Herzegovina e

a Angola, e o relatório final da Conferência[10]. Algumas decisões tomadas no âmbito da Conferência Mundial e que não figuram nos referidos documentos também acarretarão conseqüências, que esperamos positivas a curto prazo. Várias das recomendações adotadas pelo Forum Mundial das ONGs em 12 de junho (cf. *supra*) foram incorporadas na Declaração e Programa de Ação, e as que não puderam sê-lo continuarão a ecoar em outros foros. A contribuição das ONGs, como já indicado, foi das mais importantes, e seu Forum constituiu-se em episódio dos mais comoventes da Conferência Mundial. Os governos que, ao longo do processo preparatório da Conferência, resistiram a outorgar às ONGs acesso à Conferência de Viena, têm hoje motivos para se envergonhar e prontamente reavaliar sua posição neste particular. Por outro lado, não há que passar despercebida a atitude positiva de certas Delegações governamentais que, nos debates da tarde de 17 de junho no Comitê Principal, e da noite de 25 de junho na Plenária final, chegaram a manifestar expressamente a determinação de envidar esforços conjuntos com as ONGs em prol da observância dos direitos humanos.

Um exame pormenorizado das intervenções individuais das Delegações governamentais participantes dos debates da Conferência de Viena ultrapassa, novamente por limitações usuais de espaço editorial, os propósitos do presente estudo; a tal exame nos dedicaremos em estudo mais amplo que estamos preparando sobre a Conferência Mundial de Direitos Humanos. O mesmo se aplica aos pronunciamentos individuais das agências especializadas e dos fundos e programas das Nações Unidos, assim como de outros organismos internacionais, presentes na Conferência de Viena, igualmente examinados no referido estudo ampliado em curso. Limitar-nos-emos, neste estágio, a brevemente assinalar que também os órgãos de supervisão internacionais dos direitos humanos cuidaram de externar suas contribuições à Conferência. Assim, para citar três ou quatro exemplos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas avançou a idéia de um Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelecendo um sistema de petições ou comunicações (à luz da indivisibilidade dos direitos humanos, para pôr fim à "disparidade" de procedimentos de proteção) e alertou contra as diversas formas de discriminação no tocante a estes direitos; o Comitê sobre os Direitos da Criança, a seu turno, solicitou o exame da questão dos direitos da criança em períodos de conflitos armados, e o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher destacou a importância da "perspectiva do gênero", do estudo da prevenção e reação à violência contra a mulher "na vida pública e privada" e nos conflitos armados, e da pronta retirada de

reservas à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; por sua vez, o Comitê das Nações Unidas contra a Tortura ressaltou a importância de medidas preventivas de violações de direitos humanos em seu âmbito de atuação[11].

A par dos debates e intervenções nas Plenárias, no Comitê de Redação e no chamado Comitê Principal da Conferência de Viena, também de sensível importância foram as *reuniões especializadas* da Conferência de Viena - dos relatores especiais e grupos de trabalho da ONU (em 14-16 de junho), dos órgãos convencionais de supervisão internacional (em 15-16 de junho), e das instituições nacionais (em 14-15 de junho), - as quais passaram despercebidas da maioria dos participantes da Conferência mas felizmente mereceram a atenção dos especialistas lá presentes. Nas duas primeiras reuniões insistimos nos métodos de melhor coordenação dos mecanismos de proteção e na racionalização de seus trabalhos, na criação de um *sistema de relatorias* após anos de operação de forma fragmentada ou atomizada, na integração dos procedimentos especiais de modo a operarem regularmente como um todo (e.g., maior intercâmbio de informações e experiências, realização de missões conjuntas, exame possivelmente conjunto de relatórios temáticos, adoção de medidas adequadas de seguimento, minimização de reservas aos tratados de direitos humanos)[12]. A terceira dessas reuniões considerou meios de fomentar a criação de novas instituições nacionais (variando do *ombudsman* a comissões, comitês e conselhos nacionais, de mediadores a defensores do povo), a terem acesso e um órgão de representação no seio do sistema das Nações Unidas, tendo em vista a contribuição que podem estas instituições dar às medidas nacionais de implementação dos tratados e instrumentos internacionais de proteção[13]. As referidas reuniões especializadas apresentaram propostas concretas e substanciais tendentes à consolidação de um *sistema de monitoramento contínuo* da observância dos direitos humanos nos planos internacional e nacional.

## VI. Observações finais: de Viena ao novo século: a nova dimensão da onipresença dos Direitos Humanos

Assim como a I Conferência Mundial, de Teerã, contribuiu para clarificar as bases para desenvolvimentos subseqüentes dos mecanismos internacionais de proteção, a II Conferência Mundial buscou dar um passo adiante [14] ao concentrar os esforços, por um lado, no fomento da criação da necessária infra-estrutura nacional, no fortalecimento das instituições

nacionais para a vigência dos direitos humanos; e, por outro, na mobilização de *todos* os setores das Nações Unidas em prol da promoção dos direitos humanos assim como no incremento de maior complementaridade entre os mecanismos globais e regionais de proteção.

No tocante ao primeiro ponto - as medidas nacionais de implementação - ressaltou a Conferência, além da "ratificação universal" e sem reservas dos tratados e protocolos de direitos humanos, a necessidade da pronta incorporação dos instrumentos internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário no direito interno dos Estados, com vistas a sua devida e plena implementação. Além disso, recomendou o estabelecimento, nas Nações Unidas, de um *programa* amplo de fortalecimento de "estruturas nacionais adequadas" que tenham impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito, com um aumento considerável de recursos do atual orçamento regular das Nações Unidas assim como de orçamentos futuros e de fontes extra-orçamentárias para este fim.

O segundo ponto merece um detido exame de consciência por parte das Nações Unidas. Desde a época da Conferência de Teerã até recentemente, havia um divórcio, no seio do próprio sistema das Nações Unidas, entre as agências e órgãos voltados aos seus três objetivos básicos - a manutenção da paz e segurança internacionais (o mais realçado no passado), a promoção do desenvolvimento econômico e social e o respeito pelos direitos humanos - que atuavam de forma compartimentalizada em razão das características do cenário internacional da época. A recente Conferência de Viena, realizada já no período do pós-guerra fria, buscou uma maior aproximação entre aquelas agências e órgãos, de modo a lograr a realização conjunta dos três objetivos básicos e incorporar a dimensão dos direitos humanos em *todos* os seus programas e atividades.

No entanto, para que se realize propósito tão meritório, há que se buscar e encontrar os meios com que o professado equilíbrio de início se reflita no próprio orçamento da Organização. É de se lamentar não se tenha em Viena logrado maior precisão quanto aos recursos adicionais: como os recursos do orçamento regular das Nações Unidas destinados aos direitos humanos são hoje insignificantes - menos de 1% - mesmo um "aumento considerável" deles, inclusive mediante contribuições voluntárias, não se mostrará suficiente para realizar plenamente aquele propósito. Os atuais 0,7% do orçamento regular da ONU reservados ao terceiro objetivo básico da Organização são manifestamente insuficientes, um quase descaso em

relação à causa da promoção e proteção dos direitos humanos. O êxito futuro da Declaração de Viena está inelutavelmente ligado à reversão desse quadro; sem recursos adequados não há Declaração que produza resultados.

Já no processo preparatório da recente Conferência de Viena se acentuava a necessidade da universalidade e não-seletividade no tratamento da temática dos direitos humanos e da relação destes com a democracia e o desenvolvimento. Enfatizaram-se as necessidades especiais de proteção de pessoas particularmente desfavorecidas (em situações adversas) e grupos vulneráveis, assim como a dimensão preventiva da proteção ante o risco de violações maciças de direitos humanos que pudessem desencadear êxodos em grande escala e afetar a paz e segurança internacionais (para o que se cogitou do estabelecimento de sistemas de "alerta antecipado"). Não se hesitou, ademais, em ir mais além, ao conclamar os Estados à "ratificação universal", e sem reservas, dos tratados gerais de direitos humanos e insistir nas medidas nacionais de implementação, como passos decisivos na *construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos.*

Uma vez que se tornara enfim claro que os direitos humanos "permeiam" todas as áreas da atividade humana, restava inequívoco que, dentro do próprio âmbito do sistema das Nações Unidas, já não mais era possível "separar" a vertente econômico-social da política (como na época da guerra fria). Cabia doravante assegurar a onipresença dos direitos humanos, consoante o decidido na Conferência de Viena, a partir da incorporação da dimensão dos direitos humanos em todos os programas e atividades das Nações Unidas. É a tarefa que hoje se impõe.

A incorporação desta dimensão em todas as áreas de atuação das Nações Unidas haverá de começar, a nosso ver, nas esferas de maior escala em que precisamente têm os direitos humanos sido negligenciados, senão por vezes ignorados. No plano político-estratégico, a ilustração mais eloqüente é a das operações de manutenção e construção da paz (a exemplo das recentes operações de grande envergadura em El Salvador - ONUSAL - e no Camboja -UNTAC), que requerem, a partir da Agenda para a Paz do Secretário-Geral B. Boutros-Ghali, a incorporação dos chamados "componentes de direitos humanos" de forma mais sistematizada e ordenada. No plano econômico e financeiro, o exemplo mais marcante é o dos programas e projetos de desenvolvimento e das operações dos organismos financeiros internacionais das Nações Unidas (Banco Mundial e FMI), cuja compatibilidade com as disposições relevantes dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas está a requerer demonstração.

É difícil evitar a impressão que nos deixou a Conferência de Viena de que o mundo talvez ainda não esteja suficientemente preparado para o período do pós-guerra fria. É imperioso que os ventos de transparência e democratização, que felizmente arejaram e alentaram as bases de tantas sociedades nacionais em distintos continentes, alcancem também as estruturas dos organismos internacionais, tanto os políticos (como o Conselho de Segurança, entravado pelo veto), como os financeiros (como os organismos supracitados das Nações Unidas, condicionados pelo voto ponderado ou proporcional). Trata-se de uma meta premente, porquanto não se pode professar o universalismo dos direitos humanos no plano conceitual ou normativo e continuar aplicando ou praticando a seletividade no plano operacional[15]. Os direitos humanos se impõem e obrigam os Estados e, em igual medida, os organismos internacionais e as entidades ou grupos detentores do poder econômico, particularmente aqueles cujas decisões repercutem no quotidiano da vida de milhões de seres humanos. Os direitos humanos, em razão de sua universalidade nos planos tanto normativo quanto operacional, acarretam obrigações *erga omnes*.

É esta uma das grandes lições que podemos extrair da Conferência Mundial de Viena. É significativo que se tenha conclamado à erradicação da pobreza extrema e da exclusão social como "alta prioridade" para a comunidade internacional. Todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no quotidiano de nossas vidas. O empobrecimento de segmentos cada vez maiores da população constitui, a nosso ver, em decorrência daquela indivisibilidade, uma denegação flagrante e maciça da totalidade dos direitos humanos. A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 corretamente situa o ser humano como sujeito central do processo de desenvolvimento. Reclamando um maior fortalecimento na inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos em todo o mundo, a Declaração de Viena, ao endossar com firmeza os termos daquela Declaração, contribuiu para dissipar dúvidas porventura persistentes e inserir o direito ao desenvolvimento definitivamente no universo do direito internacional dos direitos humanos.

A Conferência Mundial de Viena afirmou de modo inequívoco a legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos por todos e em toda parte. Na rota de Teerã a Viena, é este sem dúvida um passo adiante, que acelerará o *processo de construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos.* Mais além de Viena, não nos cabe, os que participamos da última Conferência, uma das mais complexas da atualidade, julgar o mérito de seus resultados: esta é

tarefa para as gerações futuras. Podemos, sim, refletir sobre eles, tentar avaliá-los, e extrair lições, como as que aqui resumidamente expusemos.

Verifica-se hoje, enfim, a conscientização das amplas dimensões temporal (inclusive preventiva) e espacial (global) da proteção devida ao ser humano. Mais transcendental do que qualquer dos textos oficialmente adotados em Viena afigura-se-nos a mobilização universal inédita gerada pela Conferência: tanto a Conferência propriamente dita quanto suas três Reuniões Regionais Preparatórias, a par das quatro sessões do Comitê Preparatório e das numerosas "reuniões-satélites" da Conferência, congregaram um número considerável e sem precedentes de ONGs e movimentos de base de todos os continentes, somados a um contingente cada vez maior de Delegações governamentais sensibilizadas pela nobre causa. Assim, mais importante do que qualquer documento foi este *processo de diálogo verdadeiramente universal* gerado pela II Conferência Mundial, que certamente fortalecerá o movimento dos direitos humanos no sentido de gerar e consolidar um monitoramento contínuo de sua observância por todos e em toda parte. Viena demonstrou, uma vez mais, que é nos momentos de crise que se tentam os saltos qualitativos, que propiciam avanços reais no campo dos direitos humanos, mesmo porque as crises e o sofrimento humano evidenciam as necessidades prementes de proteção[16].

NOTAS

1 A.A. Cançado Trindade, "O Processo Preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993", *Revista Brasileira de Política Internacional, 36* (1993) n. 1, pp. 37-66.

2 ONU, documento A/CONF.157/7, de 14.06.1993, pp. 8-11 e 13; ONU, documento A/CONF.157/7/Add.1, de 17.06.1993, pp. 2, 4 e 7.

3 ONU, documento A/CONF.157/7/Add.1, cit. *supra* n. (1), p. 4-7; ONU, documento A/CONF.157/7, cit. *supra* n. (1), pp. 4-10, 12-17, 22 e 24.

4 ONU, *Discours du Sécrétaire-Général de la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme à l'Occasion de l'Ouverture du Forum des Organisations Non-Gouvernementales* (Viena, 10.06.1993), pp. 3-7 (mimeografado, circulação interna).

5 ONU, *Communiqué de Presse*, doc. DH/VIE/4, de 14.06.1993, pp. 1-10 e 12-16; também se referiu à interação entre o direito internacional e o direito interno no contexto da proteção dos direitos humanos (superando a viso clássica de uma pretensa compartimentalização entre um e outro); sobre este ponto, cf. A.A. Cançado Trindade, "La Interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno en la Protección de los Derechos Humanos", *in El Juez y la Defensa de la Democracia* (ed. L. Gonzalez Volio), San José de Costa Rica: IIDH/CEE, 1993, pp. 233-270.

6 ONU, documento A/CONF.157/11, de 22.06.1993, pp. 3-5.

7 A.A. Cançado Trindade, "A II Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos", *Correio Braziliense - Suplemento 'Direito e Justiça'*, Brasília, 02.08.1993, pp. 4-5.

8 Para uma análise dos trabalhos preparatórios da Conferência Mundial de Viena, cf. A.A. Cançado Trindade, "O Processo Preparatório da Conferência Mundial ...", *op. cit. supra* n. (1), pp. 37-66.

9 Para um diagnóstico da proteção internacional dos direitos humanos na América Latina e no Caribe, apresentado na Conferência Regional Latino-Americana e Caribenha (como documento de apoio) e na Conferência Mundial de Viena (como documento classificado da ONU), cf. A.A. Cançado Trindade, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica: IIDH/CEE, 1993 (janeiro), pp. 1-137 (1a. ed.); e *in* ONU, documento A/CONF.157/PC/63/Add.3, de 18.03.1993, pp. 1-137 (2a. ed.).

10 Sobre a adoção dos documentos finais da Conferência, cf. ONU, documento A/CONF.157/DC/1, de 25.06.1993, pp. l, e Add.1-4; ONU, documento A/CONF.157/DC/1/Add.1, de 24.06.1993, pp. 1-33; ONU, documento A/CONF.157/L.1, de 22.06.1993, pp. 1-13; e ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.14, de 26.04.1993.

11 ONU, documento A/CON.157/PC/23, pp. 1-7; ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.5, pp. 2-5, 8-10 e 14-26; ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add. 6, p. 2; ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.l3, pp. 1-7; ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.3, pp. 1-3.

12 ONU, documento A/CONF.157/9, de 18.06.1993, pp. 2-7; ONU, documento A/CONF.157/TBB/4, de 16.06.1993, pp. 2-6; ONU, documento A/CONF.157/TBB/4/Add.1, de 21.06.1993, pp.1-6; U.N., *Draft Report of the World Conference on Human Rights*, doc. A/CONF.157/L.1, de 22.06.1993, p. 12.

13 ONU, documento DH/VIE/28, de 18.06.1993, pp. 7-8; ONU, documento A/CONF.157/NI/8, de 22.06.1993, pp. 2-3.

14 Para prognósticos anteriores à Conferência Mundial de Viena, cf. K.E. Mahoney e P. Mahoney (ed.), *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*, Dordrecht: M. Nijhoff, 1993, pp. 3-1003; B.G. Ramcharan, "Strategies for the International Protection of Human Rights in the 1990s", *Human Rights Quarterly*, 13 (1991) pp. 155-169; Theo van Boven, "The Future Codification of Human Rights: Status of Deliberations - A Critical Analysis", *Human Rights Law Journal*, 10 (1989) pp. 1-11.

15 A.A. Cançado Trindade, "Declaração de Viena Mantém Caráter Universal", *Políticas Governamentais - Revista do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 9 (IBASE)* - Rio de Janeiro (julho/agosto de 1993) pp. 11-16.

16 Nota: O Autor participou da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena na tríplice condição de Membro da Delegação do Brasil, Delegado do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, e Relator do Forum Mundial das Organizações Não-Governamentais (ONGs) do Tema "Desenvolvimento, Democracia e Direitos Humanos". Preparou para a Conferência Mundial de Viena o estudo "*La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*" (documento ONU, A/CONF.157/PC/63/Add.3, de 18.03.1993, pp. 1-137).

# Cooperação e integração no continente africano: dos sonhos pan-africanistas às frustrações do momento

JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA*

O objetivo central do artigo é o de acompanhar a tentativa africana de cooperação e de integração ao longo do século. Através do mosaico de formas que aproximam e distanciam os 45 países da África (aqui o termo África aparece quase sempre para se referir à África Negra ou África ao sul do Saara), a idéia da integração tem um forte apelo político. A cooperação econômica também tem sido uma idéia forte para um subcontinente com uma população de cerca de 550 milhões de habitantes e com um PIB em torno de 230 bilhões de dólares.

O texto procura, assim, responder a questões cruciais acerca da experiência cooperativa na África. A tentativa foi frustrada? Os sonhos integracionistas dos pan-africanistas do início do século encontram algum sentido no atual contexto africano? As atuais condições entrópicas internacionais contribuem para a frustração africana no que diz respeito às possibilidades de uma unidade continental? Quais as novas perspectivas de cooperação no contexto do desmantelamento do *apartheid*?

O texto está apresentado em três partes. A primeira se dedica à dimensão processual e histórica da cooperação e da integração na África. A segunda trata das frustrações africanas nas negociações da Nova Ordem Econômica Internacional. A terceira procura explorar as novas possibilidades e dificuldades cooperativas no contexto da entropia mundial dos anos oitenta e noventa.

*Rev. Bras. Polít. Int.* 36 (2):28-45 [1993].

* PhD, University of Birmingham, Inglaterra, Chefe do Departamento de História, Universidade de Brasília.

# 1. Uma tentativa cooperativa e suas bases históricas

Não resta a menor dúvida de que, historicamente, a África é campeã dos sonhos cooperativistas e integracionistas. A idéia da cooperação econômica esteve na base do fenômeno do pan-africanismo das primeiras décadas do presente século(1). A idéia integracionista perpassou a esperança da autonomia econômica advinda das ilusões engendradas pelas independências políticas das décadas de cinqüenta e sessenta. Mais ainda, a presença ativa do continente africano nas negociações da Nova Ordem Econômica Internacional na década de setenta mostrou o encanto que a revisão dos modelos de organização dos espaços políticos e econômicos provocava nos centros de decisão de política exterior naquele continente.

No atual contexto internacional, dominado pela entropia do sistema(2), a experiência integracionista africana parece sucumbir ante as condições de deterioração. Tais condições, geradas interna e externamente, trazem novos desafios às nações africanas bem mais árduos do que aqueles enfrentados nas primeiras décadas do presente século. Os novos e velhos conflitos tornaram certas áreas do continente africano em "lands of lost horizons", para mencionar os termos do renomado historiador africanista Basil Davidson em artigo recente(3).

Muitos esforços estão sendo desenvolvidos em várias partes do continente para, através da superação das frustações, construir uma nova cooperação, menos idealista e provavelmente de menor escopo que a originalmente desenhada pelos pan-africanistas. Para usar a expressão recente do professor Ndumbe, dos Camarões, a África ainda é uma grande "construção a ser realizada"(4).

Essa "construção", no que se refere às idéias integracionistas, deve ser procurada na germinação do pan-africanismo das duas primeiras décadas do presente século. O centro do movimento foi a idéia da unidade cooperativa e idealista, em especial no segundo Congresso Pan-Africano de 1921, quando começou a tomar forma o projeto de uma unidade econômica continental.

O pan-africanismo, cuja raiz se desprende das correntes dos movimentos de defesa dos direitos dos negros nos Estados Unidos, encontrou sua primeira manifestação jurídico-política exatamente em 1900. Na primeira Conferência Pan-Africana de Londres, entre 23 e 25 de julho de 1900, apesar do predomínio das demandas raciais, os temas econômicos já apareciam. A conferência chegou a apresentar à Rainha Vitória uma petição relativa às condições de trabalho de

nativos na África do Sul e na Rodésia. Seu organizador, o advogado Henry Sylvester Williams, propôs uma grande conferência da "raça africana" para congregar africanos, afro-americanos e brancos filantrópicos dispostos a melhorar as condições dos "irmãos oprimidos da África, da América e outras partes do mundo"(5).

A expressão mais favorável a uma certa idéia de cooperação econômica na África veio do bispo Alexandre Walters, da American Methodist Episcopal Zion Church, que desempenhou papel central na Conferência de 1900(6). Walters chamava a atenção para um dos objetivos da Conferência, o da promoção dos interesses comerciais das "raças" africanas, através da "comunhão" econômica entre os povos negros. E isso deveria ser feito através da superação das injustiças que eram cometidas contra o trabalho dos africanos na África do Sul e na Rodésia (7).

Mas parece também necessário lembrar que parte dessas anotações de Walters na Conferência já tinha como base as manifestações do protonacionalismo africano do final do século XIX(8). Esse movimento, de forma bastante precoce, já postulava algumas questões a favor da identidade cultural, social e econômica do continente.

Na verdade, os trinta e dois membros das elites negras afro-americanas ou africanas que se reuniram em Londres em 1900 vieram dar consistência política ao discurso da identidade cultural e da possibilidade cooperativa e integracionista que, de forma isolada, alguns dos protonacionalistas africanos ou afro-americanos já vinham postulando. O *Address to the Nations of the World*, que foi outro documento fundamental da Conferência de 1900 e que teve em William Du Bois seu idealizador, seguiu o tom da mesma música. A *Encyclopedia of the Negro*, no seu volume preparatório também desenvolvido por Du Bois, também demonstra as raízes protonacionalistas orientadas na direção da tese da unidade africana (9).

Uma característica interessante dessas primeiras manifestações foi a interpretação dada ao fenômeno do atraso africano, que aparece pela primeira vez associado ao projeto colonial. Tanto Du Bois, como mais tarde o messiânico Marcos Garvey, insistiram que uma possível cooperação entre negros africanos, e fora da África, teria por base a autonomia econômica. É exatamente esta a principal tese garveísta no imediato pós-Primeira Guerra Mundial. Para Garvey era necessário o estímulo à capacidade africana de administrar-se de maneira autônoma. Nesse sentido, seria fundamental que os negros desenvolvessem intercâmbios entre a América e a África através de empresas comerciais e da indústria náutica. Garvey chegou a criar

efetivamente tais companhias: primeiro a Black Star Line e depois a Black Cross Navigation Trading Company.

Nos anos posteriores à Primeira Guerra Mundial, o pan-africanismo começou a construir definições políticas mais precisas. Falou-se, naquele momento, da independência para todos os territórios africanos. Os quatro congressos pan-africanos (Paris, 1919; Londres, Lisboa e Paris, 1921; Londres e Lisboa, 1923 e New York, 1927) receberam forte influência dos 14 Pontos de Wilson. Foi assim que o pan-africanismo saiu do campo idealista para se tornar uma corrente autonomista, como a encarnada por George Padmore. Nessa mesma linha condutora se inscreveria mais tarde Kwane Nkrumah, líder da independência de Gana, que viria dotar o movimento com um nítido conteúdo independentista e cooperativista no que se refere aos esforços da autonomia econômica do continente africano.

A autodeterminação, como um direito imanente aos homens de todos os rincões do mundo, tornou-se um elemento discursivo fundamental para os pan-africanistas. No que se refere à autonomia econômica terminou imperando um certo reformismo. A maioria das medidas propostas buscava a própria integração econômica no interior do sistema colonial. A idéia da unidade africana, como condição prévia para a mudança da situação colonial, não era ainda uma idéia suficientemente forte (10).

Na verdade, apesar da inclusão da idéia cooperativista na agenda do pan-africanismo, os problemas econômicos não se constituíram em uma preocupação fundamental do movimento. Os temas econômicos, de uma cooperação real entre as economias africanas, apareciam necessariamente ligados às reivindicações raciais e às demandas políticas.

Foi exatamente isso que levou a um certo declínio das demandas de unidade continental nos anos vinte até praticamente o final da Segunda Guerra Mundial. O impulso inicial pan-africanista foi perdendo força gradativa diante das novas condições internacionais geradas pela crise dos anos trinta, pela recessão internacional e pela invasão italiana da Etiópia. Além disso, internamente, as novas orientações políticas dominantes no período levaram a que as demandas econômicas pronunciadas por Du Bois fossem perdendo força para novas expressões pan-africanas oriundas da África Francesa, como aquela representada por Tovalou Houénou e suas idéias de "assimilação integral".

De qualquer forma, é nesse mesmo período do entreguerras e da Segunda Guerra Mundial que aparecem, na África Ocidental Britânica, as primeiras idéias econômicas de integração formuladas em um contexto

regional. É verdade que, desde 1886, Casely Hayford, da Costa do Ouro (atual Gana), havia lançado as idéias de uma união territorial dos países da África Ocidental. Mas é só no período aqui referido que a experiência adquiriu consistência prática. Em março de 1920 realizou-se o Congresso Nacional da África Ocidental Britânica, que reuniu - além da Costa do Ouro - Nigéria, Gâmbia e Serra Leoa. A unidade proposta em 1920 teria por base a "intelligentsia" da África Ocidental, que seria responsável pelo progresso econômico e político do empreendimento (11).

Várias outras experiências regionais vieram também se juntar ao Congresso Nacional da África Ocidental, como a União dos Estudantes da África Ocidental, fundada em 1925. Mas, em todas elas, dominava o reformismo. Criticava-se pouco o sistema colonial. Na verdade, buscava-se criar um modelo de integração econômica regional compatível com o próprio sistema, e até estimulado por ele, através das políticas esperançosas e tolerantes para com os investimentos europeus para o desenvolvimento africano.

Um novo período de revigoramento das teses integracionistas veio com o final da Segunda Guerra e se estendeu até os primeiros anos das independências africanas, no início da década de sessenta. A tese integracionista na África foi certamente facilitada pela conjuntura internacional e pelas próprias reivindicações independentistas. A mudança de posição da opinião pública internacional sobre o fenômeno do colonialismo foi um fator também relevante para o revigoramento das idéias que pleiteavam desenvolvimentos autônomos nas colônias e defendiam novas possibilidades de cooperação criadas pela retirada do colonizador da África.

O quinto Congresso Pan-Africano (Manchester, 1945) ocupou papel central no revigoramento das teses independentistas para a África. No caso da África de expressão inglesa foi proposta uma independência que trouxesse, no seu bojo, a integração política dos países. Ao mesmo tempo, na África de expressão francesa, aparecia o movimento da *Négritude*, que vinha defender uma unidade africana em torno da cultura comum. Foi nessa confluência de contribuições que o projeto de independência trouxe embutidas propostas de cooperação econômica.

Mais tarde, em 1958, um ano depois da primeira independência da África Negra, Nkrumah convocou a Conferência dos Estados Africanos independentes. Foi a primeira conferência pan-africana convocada e realizada no continente e que contou com a participação de Gana, Etiópia, Marrocos, Libéria, Líbia, República Árabe Unida, Sudão e Tunísia. As correntes políticas independentistas passaram a ter Acra como seu ponto de referência.

A importância histórica da Conferência de 1958 foi certamente o fato de que, pela primeira vez, chefes de Estado da África se encontraram para debater problemas comuns e para cooperar em matérias políticas e econômicas (12).

Por sua vez, a Segunda Conferência dos Estados Africanos Indepedentes, realizada em Addis Abeba em 1960, foi âmbito de enormes discussões sobre o tema da unidade continental. Gana queria uma união política total. Nkrumah insistia na idéia de um mercado comum africano, que era uma tese que ele havia buscado no nasserismo. A Libéria propunha uma integração menos ambiciosa e processual, que se iniciasse com a eliminação gradativa de barreiras comerciais.

Simultaneamente, e também por iniciativa de Nkrumah, reuniu-se em 1958 (Acra) e depois em 1960 (Tunísia), a Conferência Africana dos Povos, que foi considerada uma espécie de continuação do Congresso de Manchester de 1945. Nessas conferências, o tema da unidade dos povos africanos foi construída em torno da proposição de nascimento dos "Estados Unidos da África" (13).

Mas não havia consenso sobre as vias de construção da África independente e da sua cooperação. As incipientes organizações regionais, de expressão predominantemente inglesa ou francesa, desenhavam planos distintos para a cooperação. Para as primeiras, a independência política conduziria naturalmente o continente à soberania econômica. Esse era o passo mais seguro em direção à cooperação e integração continentais. Para os países de expressão francesa, a manutenção dos laços com a metrópole associando-se a seus interesses parecia uma boa forma para alcançar a gradual integração continental.

Em 1959 foram criadas as primeiras uniões aduaneiras nos Estados de dominação francesa. A União Aduaneira Equatorial agrupou quatro territórios: Congo, Gabão, República Centro-Africana e Chade. A União Aduaneira Ocidental reunia os seguintes territórios: Alto Volta, Costa do Marfim, Daomé, Mauritânia, Níger, Senegal e Mali. Por sua vez, o Senegal e o Mali formavam em separado a Federação do Mali.

Ainda em 1959 foi criado o Conselho da Entente, que congregava Alto Volta, Costa do Marfim, Níger e Daomé, e que visava uma direta cooperação em torno dos serviços públicos e de transportes, mas tendo como objetivo final o estabelecimento de uma união aduaneira. No entanto, no momento preciso da independência, os quatro territórios acima manifestaram uma posição gradualista com relação ao tema da integração.

Assim, na África Ocidental, as ações de cooperação se iniciaram antes das independências políticas. As experiências prévias serviram para traçar

uma trajetória cooperativista que foi levada para o período independente. Apesar das diferenças entre países de expressão francesa, inglesa e portuguesa, a experiência foi rica e trouxe frutos políticos importantes em um momento de auto-afirmação perante a comunidade internacional.

No caso da África de expressão francesa, o marco maior dessa concertação foi a Conferência dos Estados Africanos de Expressão Francesa celebrada em Abidjan em outubro de 1960. A reunião de cúpula, que decidiu estabelecer posições comuns em matéria de política internacional, reuniu os chefes de Estado do Alto Volta, Camarões, Congo (Brazzaville), Costa do Marfim, Daomé, Gabão, Madagascar, Mauritânia, Níger, República Centro-Africana, Senegal e Chade. A segunda Conferência se realizou no mesmo ano, em dezembro, em Brazzaville.

Nessas conferências aqui mencionadas existiu uma oposição clássica entre o que se poderia chamar de Estados "moderados" e "progressistas". O divisor de águas era o caso do conflito do Congo (Kinshasa). Essa divisão veio perdurar por muitos anos na agenda política dos países africanos. Em Brazzaville, por exemplo, o Congo (Kinshasa) esteve representado por Mobuto, enquanto Lumumba se encontrava na prisão. O apoio dos países à ONU, nos esforços de paz no Congo (Kinshasa), ficou ali tipificado como o "grupo Brazzaville".

Esse mesmo tema foi o centro da Conferência de Addis Abeba de junho de 1960. Na Conferência de janeiro de 1961 em Casablanca, que fez surgir o "grupo de Casablanca", os países que assinaram as deliberações (Argélia, Egito, Gana, Guiné, Líbia, Mali, Marrocos e Ceilão) começaram a se distanciar de outros que se recusaram a participar das deliberações: Togo, Libéria, Etiópia, Nigéria, Somália e Sudão. Dos seis pontos do "grupo de Casablanca", somente um se relacionou ao tema da unidade africana, à cooperação e às instituições que deveriam ser criadas para implementar a cooperação. A Conferência foi dominada pelos problemas políticos do Congo, Argélia, Sahara, Mauritânia e Ruanda-Burundi, além do tema da segregação racial. O "grupo" foi perdendo importância até seu desaparecimento em 1963.

Por outro lado, os descontentes de Casablanca, em torno da liderança da Nigéria, convocaram uma conferência regional em Monróvia para maio de 1961. O "grupo de Casablanca" e o Sudão se recusaram a participar. Nascia o "grupo de Monróvia", que veio a representar os Estados "moderados" de expressão francesa que haviam se reunido em Brazzaville com o projeto político gradualista da Nigéria e da Serra Leoa.

Mesmo depois do nascimento da Organização da Unidade Africana, em maio de 1963 em Addis Abeba, as diferenças fundamentais entre os dois

grupos foram mantidas. No que se refere ao tema deste texto, pode-se observar uma diferença discursiva interessante. O "grupo de Monróvia" falava em termos de uma "cooperação" continental enquanto o "grupo de Casablanca" falava em termos de "união" e "integração".

Na África Oriental, em dezembro de 1961, nascia em Nairobi a Organização dos Serviços Comuns da África Oriental. Três países da costa oriental se reuniram no projeto de integração de maior envergadura no período: Quênia, Tanganica e Uganda.

O último período em que se inserem as bases históricas das tentativas cooperativas no continente africano é a década de sessenta. Nela se esboçaram instrumentos de cooperação econômica regional mais apropriados ao grande tema do desenvolvimento africano. O ano de 1963 parece ser um ano chave. Criaram-se a OUA e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD). A Comissão Econômica para a África (CEA) revigorou-se. Dezoito Estados africanos se associaram à CEE pela via da Convenção de Yaoundé. Do ponto de vista formal, o marco institucional CEA-CEE seria o ideal para uma nova marcha da cooperação africana (14).

Entretanto, a história é bem diferente do marco formal. Ao contrário do que sugeria o ano de 1963, os anos seguintes da década de sessenta presenciaram uma enorme dificuldade de concertação em torno da idéia cooperativa no continente africano. Os problemas advindos da competição entre os organismos regionais encarregados da cooperação, a desconfiança dos novos Estados africanos em relação a estruturas supranacionais e as diferenças ideológicas no seio das elites políticas e econômcas africanas dificultaram o esforço de integração. Douglas Rimmer mostrou recentemente as ilusões cooperativistas do início da década de sessenta e o desencanto que hoje se espraia pelo continente (15).

O mais difícil na década de sessenta ainda era a falta de interesse dos governantes africanos por um real apoio aos organismos de cooperação regional. O entusiamo discursivo era pouco acompanhado pelo apoio financeiro para a sustentação da experiência da cooperação.

De qualquer forma, a OUA foi centro do embate em torno da cooperação africana. Com ela ficara sepultado o anseio de Nkrumah de ver nascer uma verdadeira federação continental africana. A OUA também significou um certo acordo de cavalheiros entre os grupos de Casablanca e Monróvia em torno de um compromisso político de equilíbrio entre as partes.

Mas a OUA não conseguiu realizar seus objetivos no que concerne aos temas da cooperação. Dificuldades de ordem institucional, conflitos

políticos entre os Estados africanos e desinteresse das elites políticas levaram muitos impulsos integracionistas a um verdadeiro "impasse" (16). Da mesma maneira, os organismos regionais que buscaram integrar seus mecanismos de cooperação aos grupos regionais e ao projeto de um mercado comum africano também fracassaram.

E, para concluir esta parte do artigo, vale a pena sublinhar uma das maiores dificuldades nos processos de cooperação e integração africanas na década de sessenta. Ela se refere às divergências na cooperação entre a própria OUA e a CEA. A Comissão, que havia sido fundada em 1958 (cinco anos antes da OUA), era o único órgão de vocação cooperativa no âmbito continental. A OUA, representada pelos novos Estados conformados com os processos de independência, tinha muita dificuldade em responder às necessidades da cooperação. Certamente o clima nacionalista da primeira geração de governantes africanos não facilitou a imagem de uma organização supranacional como a CEA. Foi este o preço pago pelo apelo nacionalista na descolonização do continente africano.

As fricções entre a OUA e a CEA chegaram a níveis tão indesejáveis que se chegou a reativar as rivalidades entre os Estados de expressão francesa contra os de expressão inglesa. Também vale lembrar que, no fundo, a OUA ficou sempre mais identificada com o grupo "moderado" de Monróvia, dificultando certas negociações que envolviam ex-membros do chamado "grupo de Casablanca". Ainda para complicar o contexto já complexo da cooperação africana, a Comissão terminou mais identificada com os países de expressão inglesa, já que a maioria de especialistas dos primeiros anos da CEA tinha sido recrutada nessa área (17).

*Ex positis*, pode-se perceber o forte componente de frustração que a experiência dos anos sessenta representou para a tentativa cooperativa na África. Assim mesmo, o continente continuou a sonhar com a idéia, vista por muitas lideranças na África e fora dela como uma saída para as crises do subdesenvolvimento. A década de setenta seria depositária de novas esperanças.

## 2. Frustrações cooperativas africanas no seio da Nova Ordem Econômica Internacional e da Cooperação Afro-Árabe

Se a década de sessenta já trazia componentes frustrantes, a seguinte representou a da barragem dos mitos cooperativos na África. Isso não significa dizer que não se estabeleceram tentativas com êxitos relativos,

como as ações dirigidas pelos Estados africanos no sentido de garantir a independência econômica através da integração regional e da cooperação gerada pela aliança com os países árabes exportadores de petróleo (18).

Entretanto, a situação econômica e social de deterioração do continente africano, gerada pelas crises agrárias, pelo lento desenvolvimento industrial e pela debilidade das operações comerciais, tornou difícil qualquer esforço cooperativo mais eficaz. Com uma avaliação mais cética, mas igualmente marcados pelo nacionalismo da primeira década de independência, os líderes africanos ensaiaram um projeto de cooperação para o desenvolvimento através de movimentos simultâneos em três direções: no âmbito regional, no plano inter-regional e na busca da nova ordem econômica internacional.

O plano regional traduziu a revisão dos modelos de desenvolvimento à luz dos resultados econômicos da primeira década da independência. Em certo sentido, novas concepções de desenvolvimento regional foram desenvolvidas na Declaração da OUA em Abidjan em 1973, na Declaração da OUA em Kinshasa em 1976 e no Plano Diretor de CEA de 1976. Através dos três documentos aqui referidos percebe-se um certo retorno ao projeto da integração continental. A ênfase econômica esteve também na agricultura, que passou a ser vista como uma base fundamental para o desenvolvimento africano.

A dimensão econômica da estratégia regional dos anos setenta atingiu seu momento apcial no compromisso dos Chefes de Estado africanos com a construção gradual de uma comunidade continental. O famoso Plano de Lagos de 1980 apresentou-se como a estratégia de longo prazo mais consistente já realizada entre os Estados africanos. Como ponto a favor do Plano estava sua visão estratégica e processual na direção de uma comunidade econômica africana. Como ponto vulnerável esteve o eterno problema das bases de financiamento para um projeto autônomo de desenvolvimento. O endividamento externo dos Estados africanos nos anos seguintes mostrara os limites do Plano.

No plano inter-regional, o centro da ação cooperativa dos países africanos se inseriu nas negociações dos países africanos com os países árabes, em especial depois do choque do petróleo em 1973. O surgimento de um novo núcleo de poder econômico próximo ao continente africano fez aumentar os anseios em torno da possibilidade da própria reconstrução do sistema internacional a favor de novas condições mais propícias a relações mais equilibradas e a desenvolvimentos regionais mais autônomos. Era uma saída para as crises africanas.

As raízes da cooperação afro-árabe foram amplamente discutidas em vários textos. Em Joseph Garba, através de seu depoimento como ministro dos negócios estrangeiros da Nigéria, e em Karl Lavencic (19), fica evidente que a cooperação afro-árabe para o desenvolvimento tinha raízes mais profundas e anteriores ao próprio choque do petróleo. A solidariedade dos países africanos à chamada "questão árabe" contra Israel certamente ocupou um capítulo especial na preferência árabe pelos africanos, em especial depois da guerra de outubro de 1973. Também é verdade que nove países da OUA eram também membros da Liga Árabe. A Declaração de Argel de novembro de 1973 veio consolidar a aliança.

De forma mais precisa, a partir de 1975 os Estados africanos se tornaram prioritários na ajuda árabe. A cooperação teve inicialmente uma força propulsora: os preços preferenciais para a compra africana do petróleo árabe. Atenuavam-se, assim, as condições do embargo petrolífero para os países africanos.

Mas ela foi mais além. Por iniciativa do Kuwait, a Liga Árabe decidiu criar um banco árabe de desenvolvimento destinado exclusivamente à ajuda aos países africanos. O Banco Árabe para o Desenvolvimento Econômico da África (BADEA) mostrou o outro lado da cooperação afro-árabe, agora traduzida em ações diretas de financiamento no continente. Já em 1975, o BADEA inicia suas operações com os primeiros 231 milhões de dólares. O aspecto mais interessante dessa experiência foi a forma concertada com que o BADEA atuou, quase sempre através do PNUD, do Banco Mundial ou do Fundo Europeu de Desenvolvimento, no sentido de garantir ações conjugadas na África.

Ainda mais, a década de 1976-1986 foi definida como a Primeira Década do Desenvimento Afro-Árabe. O Fundo Especial Árabe para a África (FASA) e o Fundo de Assistência Técnica Afro-Árabe (FATA) vieram completar o marco institucional da cooperação inter-regional. O concerto econômico foi também acompanhado pelo arranjo político na Conferência dos Chefes de Estados da OUA e da Liga Árabe em Cairo em março de 1977, com a impressionante representação de sessenta países.

Os quatro documentos da Conferência de 1977 mostraram as modalidades de cooperação ensejadas. Reafirmaram o não-alinhamento como uma forma de democratização das relações internacionais e realimentaram o princípio da solidariedade afro-árabe em torno da cooperação econômica e da condenação ao sionismo, ao colonialismo e ao *apartheid.*

Mas nem tudo era uma mar de realizações na cooperação afro-árabe.

Os problemas e frustrações começaram quando as prioridades e mecanismos de ação não foram estabelecidos. Nunca houve harmonização na legislação dos países membros. Muitos fundos foram manejados através de mecanismos não oficiais. Muitos outros fundos nunca chegaram de fato ao continente africano. Apesar da dificuldade de acesso aos dados da cooperação afro-árabe, alguns indícios mostram que do valor originalmente imaginado disponível através da cooperação árabe com os africanos (cerca de 3 bilhões de dólares) entre 1973 e 1980, somente cerca 50 % do valor esteve realmente disponível.

Um outro problema da cooperação advinha das operações triangulares que envolviam árabes, africanos e empresas de assistência técnica dos países desenvolvidos. Muitos governos africanos desconfiavam e criticavam tal assistência como uma nova modalidade de colonialismo.

Finalmente, a maior frustração de alguns governos africanos com a cooperação árabe vinha das próprias ações muitas vezes divergentes entre os países árabes. Querelas internas e diferenças políticas entre os árabes provocaram, inúmeras vezes, problemas de suspensão de ações já iniciadas. Projetos de desenvolvimento na África ficaram inteiramente paralisados por falta de financiamento provocado por revisões políticas entre os Estados árabes.

Mas a maior frustração ainda estava por vir. Ela se refere ao caso do clamor africano por uma Nova Ordem Econômica Internacional. Em um contexto internacional complexo, com alto nível de incerteza, e onde os atores das relações internacionais pareciam se curvar às leis do "brave new world", os Estados africanos sonharam com a própria reforma da ordem internacional.

É verdade que as crise do dólar, do petróleo, dos pagamentos externos e as seqüelas da deterioração dos termos de intercâmbio estimularam a imaginação não só africana, mas de quase todos os países do chamado Terceiro Mundo. Mas talvez a África tenha sido o espaço mundial que mais sentiu a crise. O atraso econômico estrutural foi acelerado com as novas dificuldades advindas da crise internacional. No fundo, procurava-se uma alternativa ao fracasso das estratégias de desenvolvimento baseadas na exportação e na industrialização desenvolvidas desde os primeiros anos de independência.

Foi exatamente esse o contexto das novas esperanças frustradas. A negociação a favor de uma nova ordem econômica internacional baseada na negociação entre os países ricos industrializados e os países em desenvolvimento parecia, aos olhos das lideranças africanas, uma saída. O chamada "diálogo Norte-Sul", que esteve na base do projeto da nova ordem

econômica, foi um marco da negociação que envolveu a própria OUA e a CEA.

Em 1973 aprovou-se no contexto da OUA a Declaração Africana sobre a Cooperação, Desenvolvimento e Independência Econômica. Em 1976 era assinado pelos membros da CEA o próprio Plano Diretor Revisado para a Instauração de uma Nova Ordem Econômica Internacional. Ambos os documentos refletem a estratégia voluntarista da negociação. Imaginava-se que o grupo dos países africanos, na ânsia por um projeto de relações internacionais que trouxesse a real independência econômica, poderia influenciar os países industrializados em matéria econômica.

Obviamente a negociação africana se inseriu em um marco institucional maior, que envolveu o sistema das Nações Unidas, principalmente através da famosa Declaração de Ação para a Instauração da Nova Ordem Econômica Internacional de 1974.(20) Juntamente com a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, também de 1974, a ONU oferecia a base jurídica para as negociações pelas quais os africanos tanto se empenharam.

Mas já em 1980 o fracasso da busca pela Nova Ordem Econômica Internacional era evidente. Baseada no mito democrático das relações internacionais, seu fracasso provocou enorme desilusão entre os países africanos. Por um lado, a busca pela nova ordem havia alimentado a capacidade de negociação de parte do grupo tão heterogêneo de países, como foi o caso da OPEP e dos novos países industrializados do Sul. Mas por outro lado, a mesma heterogeneidade se tornou fonte de desagregação. Os países africanos, em especial, não se beneficiaram do plano bilateral do esforço multilateral que tanto envidaram. Esse não era o caso do Brasil, da OPEP e de alguns outros casos no período.

No fundo, a idéia da Nova Ordem fracassou pela sua ausência de realismo. Os países africanos realizaram essa avaliação já em 1976 no interior do Plano Diretor da CEA. Ficara evidente que a saída para os dramas do subdesenvolvimento deveria ser buscada através da reativação de mercados internos e de um processo gradual de integração regional.

## 3. Possibilidades e dificuldades cooperativas da África no contexto entrópico internacional

A terceira década independente do continente africano tem sido considerada a mais catastrófica. Os anos oitenta e o início da década de

noventa têm mostrado as condições crescentes de deterioração na situação econômica do continente. O período foi muito mais que uma "lost decade" para o continente. A permanência das condições de deterioração tem levado muitos políticos e acadêmicos a discutir o próprio sentido do esforço de descolonização (21).

A crise agrária, industrial e as dificuldades extremas dos países africanos provocadas pelo crescente endividamento externo foram recentemente objetos de uma importante conferência no Reino Unido (22). O endividamento externo hoje está próximo dos 300 bilhões de dólares. Um "scénario catastrophe" (23) parece ser uma tendência em generalização, em particular depois das crises atuais na Libéria, Somália, Angola e Zaire. Há um pessimismo generalizado sobre as possibilidades de renascimento africano em contexto internacional cada vez mais assimétrico e entrópico. Nesse novo arranjo das relações internacionais há cada vez menor espaço para os africanos. Como lembrou recentemente Deepa Ollapally, professor de ciência política do Swarthmore College (EUA), "from the point of view of aspiring industrializers, post-cold war conditions have, if anything, worsened their prospects" (24).

Quais as perspectivas cooperativas ou integracionistas nesse contexto? A primeira percepção seria que elas são mínimas e que as tentativas cooperativas no continente africano só têm uma história: a do fracasso. Mas a resposta merece ser mais elaborada.

Em primero lugar, deve-se lembrar a revitalização atualmente verificada das idéias da reunião de Chefes de Estado em Lagos em abril de 1980. Naquela ocasião, dois documentos procuraram estabelecer um planejamento econômico para o continente até o ano 2000: o Plano de Ação de Lagos e a Ata Final de Lagos. Ambos os documentos foram incluídos na Estratégia das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Terceira Década na África ainda em 1980, apesar de posições contrárias de muitos países pelo caráter regionalista do documento, que não estava de acordo com o espírito universalista das Nações Unidas.

O fato é que há um certo avanço, apesar da crise atual, no que se refere às modalidades de integração no continente africano. Por um lado, há a percepção mais realista, depois do fracasso das negociações acerca do estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional, que uma das saídas africanas para a situação de crise é o desenvolvimento de um mercado comum continental.

Mas, por outro lado, sabe-se que tais propostas foram genérica e idealisticamente postuladas desde o nascimento da OUA. Agora se trata de

dar um outro caráter à idéia inicial. Busca-se redefinir a própria noção de desenvolvimento em sentido mais autocentrado e sustentado por níveis mais pragmáticos e realistas de integração regional.

Em certo sentido, as novas modalidades mais realistas de cooperação e integração regionais foram desenvolvidas, ao longo da década de oitenta e início desta, pelos grupos de trabalho em torno do Plano de Ação e da Ata de Lagos. O compromisso abrangente de Lagos, que ainda estava marcado por fortes doses de idealismo, cedeu lugar a uma instrumentalização do Plano de forma mais cautelosa e realista. O compromisso tem servido como um instrumento relativamente eficaz para mobilizar tendências integracionistas no plano regional.

Em segundo lugar, tem sido desenvolvido de forma bastante ativa no continente africano a idéia da cooperação setorial. Apesar dos anos oitenta terem apresentado resultados ainda muito pobres em áreas vitais como a da agricultura, tem havido algum reforço na área de cooperação setorial industrial. Exemplos podem ser coletados em várias partes do continente. O primeiro deles está certamente no caso da Zona de Intercâmbios Preferenciais (PTA - Preferential Trade Area of Eastern and Southern Africa), criada em dezembro de 1981, e incluindo 20 países com uma população total de 260 milhões e uma área de 12,7 milhões de Kms quadrados.

A Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC) pode ser apontada como um esforço relevante de eliminação da dependência pela via da cooperação setorial. Agora, em função das mudanças na África do Sul, a SADCC poderá vir a ser uma experiência modelar para outras regiões do continente, como observaram alguns estrategistas na Conferência de Maputo em maio de 1990 (25). Obviamente a África do Sul tem uma outra proposta de reformulação da SADCC para adaptá-la aos novos tempos do desmantelamento do *apartheid* (26).

Na região da África Central, o tratado de criação da Comunidade dos Estados da África Central (CEAC) assinado em 1983 apresenta dez anos depois resultados relativamente satisfatórios. Tanto isso é verdade que os signatários já eliminaram, de fato, as restrições ao comércio e caminham para uma união aduaneira. Fazem parte do CEAC os seguintes países: Angola, Burundi, Camarões, Congo, Chade, Gabão, Guiné Equatorial, República Centro-Africana, Ruanda, Santo Tomé e Príncipe e Zaire (27).

Esforços semelhantes foram desenvolvidos na África do Norte, em torno da União do Maghreb Árabe, realizada em 1989, em torno da Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia.

Em terceiro lugar, nem tudo é frustração no continente africano. No Colóquio de Arusha, na Tanzânia, em 1985, o Secretário Geral da OUA reanimou o debate em torno de uma comunidade econômica africana a ser implantada por volta do ano 2000. É certo que as condições ainda são bastante precárias no continente e que as experiências cooperativas e integracionistas regionais ainda não lograram um resultado plenamente positivo, mas a idéia comunitária, em um momento diferente dos sonhos pan-africanistas do início do século, e com as cláusulas do realismo que levaram os africanos a se voltarem para uma perspectiva mais endógena, pode ser um novo alento para um continente em construção.

Em quarto lugar, e finalmente, aparecem novas condições no Atlântico Sul que favorecem a idéia de uma relação complementar mais ativa entre a África Austral e o MERCOSUL. As novas possibilidades que se abrem com o desmantelamento do *apartheid* e com os avanços reguladores no interior da integração platina permitem pensar em uma pauta mais permanente de cooperação econômica através do Atlântico Sul (28). Nesse caso, o espaço de barganha das duas regiões no contexto entrópico internacional seria aumentado. Pode ser essa, assim, uma tendência extremamente frutífera ao longo dos próximos anos, e enormemente mais realista que os sonhos pan-africanistas do início do século.

## NOTAS

1 Sobre os postulados internacionaistas do pan-africanismo ver José Flávio Sombra Saraiva, *Formação da África Contemporânea*, São Paulo: Atual, 1987, pp. 8-10. Ver também Bakpetu Thompson, *Africa and Unity: the Evolution of Pan-Africanism*, Londres: Longman, 1971; Imanuel Geiss, *The Pan-African Movement*, Londres: Methuen, 1974.

2 Para uma discussão do conceito de "entropia" internacional ver os recentes artigos de Richard Falk, "In Search of a New World Model", *Current History*, vol. 92, n. 573, abril 1993, pp. 145-149; Gaddis Smith, "What Role for America?", *Current History*, vol. 92, n. 573, abril 1993, pp. 150-154; Robert I. Rotberg, "The Clinton Administration and Africa", *Current History*, vol. 92, n. 574, pp. 193-198.

3 Basil Davidson, "The Land of Lost Horizons", *The Guardian Weekly*, 11 de julho de 1993, p. 25.

4 Ver o artigo de N. Ndumbe, *Spiegel*, 3 de maio de 1993.

5 J. R. Hooker, *Henry Sylvester Williams, Imperial Pan-Africanism*, Londres: Collings, 1975, pp. 22-23.

6 A. Walters, *My Life and Work*, New York/Chicago/Toronto, Fleming Revell: 1917.

7 *Idem*, pp. 246-257.

8 Sobre a importância histórica do protonacionalismo ver o artigo de Robin Law, "Constructing 'a real national history': a comparison of Edward Blyden and Samuel Johnson" *in* P. F. de Moraes Farias & Karin Barber, *Self-Assertion and Brokerage*, Birmingham: Centre of West African Studies/Univertiy of Birmingham, 1990, pp. 78-100. Ver também diretamente a obra de alguns desses precursores do pan-africanismo: Edward W. Blyden, *Christianity, Islam and the Negro Race*, Londres: Whittingham, 1887; Africanus P. Horton, *Political Economy of British Western Africa*, Londres: s/e, 1865. Sobre o protonacionalismo dos iorubás e sua contribuição a uma idéia de unidade africana antes dos pan-africanistas ver Michel R. Doortmont, "The invention of the Yorubas: regional and pan-African nationalism versus ethnic provincialism" *in* P. F. de Moraes Farias & Karin Barber, *op. cit.*, pp. 101-108.

9 W. E. B. Du Bois & G. Johnson, *Encyclopedia of the Negro, Preparatoy Volume with Reference List and Reports*, New York: Phelps-Stokes, 1946.

10 Nilda B. Anglarill, *Africa: Teorías y Prácticas de la Cooperación Económica*, Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1991, p. 79.

11 Ver as idéias dessa visão integracionaista em J. E. Casely Hayford, *West African Leadership*, Londres: Frank Cass, 1969.

12 Ver os relatórios e documentos no texto publicado oficialmente pelo governo de Nkrumah: *Conference of Independent African States*, Acra: Government Printer, 1958.

13 *First Session of the All Peoples' Conference*, Acra, 5 a 13 de dezembro de 1958, p. 22.

14 Nilda B. Anglarill, *op. cit.*, p. 170.

15 Douglas Rimmer, "The Africas of 1961 & 1991" in D. Rimmer (ed) *Africa 30 Years On*, London: The Royal African Society, 1991, pp. 1-15.

16 Nilda B. Anglarill, *op. cit.*, p. 171.

17 Ver o livro de Isebill V. Gruhn, *Regionalism Reconsidered: the Economic Comission for Africa*, Boulder: Westview Press, 1979.

18 Joseph Garba, *Diplomatic Soldiering. Nigerian Foreign Policy*, 1975-1979, Ibadan: Spectrum, 1987, pp. 194-194.

19 *Idem, ibidem*. Ver também Karl Lavencic, "Afro-Arab Partnership for Development" in Ervin Lazlo (ed), *African-Arab Co-operation for Development*, Dublin: Unitar, 1984, pp. 89-97. Um texto interessante para a análise das contradições da cooperação afro-árabe é o de A. Akinsanya, "The Afro-Arab Alliance: Dream or Reality", *African Affairs*, 30, 1976, pp. 508-523. Ver também a tese de doutorado de José Flávio Sombra Saraiva, *Brazil's Foreign Policy Towards Africa, 1946-1985: Realpolitik and Discourse*, Birmingham: The University of Birmingham, 1991, pp. 224-254.

20 ONU - Assembléia Geral, Resoluções 3201 (X-VI) e 3202 de primeiro de maio de 1974.

21 Ver artigo do Prof. Ndumbe, *op. cit*.

22 Robert H. Bates, "Agricultural Policy & the Study of Politics in Post-Indepen-

dence Africa" *in* Douglas Rimmer, *op. cit.*, pp.115-129; Tony Hawkins, "Industrialisation in Africa" *in* Douglas Rimmer, *op. cit.*, pp. 130-154; Paul Collier, "Africa's External Economic Relations, 1960-1990" *in* Douglas Rimmer, *op. cit.*, pp. 155-168.

23 Philippe Hugon, *L'Économie de l'Afrique*, Paris: La Découverte, 1993, p. 107.

24 Deepa Ollapally, "The South Looks North: The Third World in the New World Order", *Current History*, vol. 92, n. 573, abril 1993, p. 177.

25 Documento Final da Conferência: "Repensando Estratégias sobre Moçambique e África Austral", realizada em Maputo de 21 a 24 de maio de 1990. Foi publicado também o livro com os textos da conferência por Agostinho Zacarias (ed), *Repensando Estratégias sobre Moçambique e África Austral*, Maputo: Instituto Superior de Relações Internacionais, 1991.

26 Erich Leisner, "Desenhando a base para uma Comunidade de Desenvolvimento da África Austral", s/d (publicação oficial da Embaixada da África do Sul no Brasil).

27 Africa Institute of South Africa, *Africa at a Glance*, Pretoria: AISA, 1992, p. 31.

28 Ver as conclusões do trabalho apresentado por este autor no Curso de Especialização em Gestão de Cooperação Internacional em Ciência e Tecnologia, UnB-CNPq-MRE, sob o título "O Brasil nas Ordens Internacionais dos Séculos XIX e XX". Ver também artigo do mesmo autor ao comentar sua viagem à África do Sul entre maio e junho de 1993: "Elites Sul-Africanas Corrigem Erro Histórico", *Correio Braziliense* (Correio Internacional), 5 de julho de 1993.

# Normalização técnica e competitividade: panorama brasileiro

JÚLIO BUENO*

*RESUMO*

*No artigo é discutida a crescente importância estratégica da normalização no comércio internacional.*

*Descrevem-se as modificações realizadas, através do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, no Sistema Brasileiro de Normalização, como forma de adequá-lo ao novo cenário internacional. É, ainda, analisada a participação brasileira nos principais foros internacionais de normalização.*

*Sugere-se a ampliação das discussões sobre harmonização de normas que vêm sendo desenvolvidas no MERCOSUL, para o âmbito dos países da ALADI, e revisão da participação brasileira na ISO.*

## 1 - Introdução

Em um mundo cujas economias tornam-se crescentemente interdependentes, as questões relativas à normalização técnica vêm ganhando significativa importância. É de entendimento relativamente simples a conveniência, tanto para o mercado consumidor como para o segmento

*Rev. Bras. Polít. Int.* 36 (2):46-53 [1993].

* "Master of Philosophy" em "Maintenance Engineering" pela "University of Birmingham (U.K.)" e "Certified Quality Engineer" pela "American Society for Quality Control". Membro do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO.

produtivo, de se ter padrões globais de produtos e serviços que, se por um lado barateiam a produção, por outro asseguram características mínimas de utilização aos consumidores.

Como conseqüência, há, no processo de normalização internacional, batalhas cada vez mais ferrenhas que envolvem, internamente, o aspecto da competitividade. Dependendo dos padrões utilizados como referência, o segmento industrial de um país pode se tornar mais ou menos competitivo. Os produtos podem ser super ou subvalorizados em decorrência de normas que os classificam, muitas vezes sem que haja razões objetivas. Vários são os exemplos, como o da sardinha brasileira, que por não atender características pouco relevantes não era enquadrada na classe superior de qualidade, ou o da caminhonete de fabricação japonesa que a indústria americana lutou para classificar como caminhão, de modo que fosse enquadrada em classe superior de impostos.

Faz-se necessário para entendimento correto do quadro, a diferenciação entre os aspectos relacionados à normalização compulsória e à normalização consensual.

Denominam-se regulamentos técnicos as normas compulsórias que objetivam proteger a sociedade nos seus valores fundamentais e são normalmente aplicadas às áreas de saúde, segurança, meio-ambiente e proteção ao consumidor. Já as normas consensuais são voluntárias e têm por objetivo buscar a racionalidade econômica, através da harmonização de interesses dos diversos segmentos da sociedade. A edição de regulamentos técnicos é uma tarefa típica do Estado, enquanto a normalização consensual cabe à sociedade civil. É importante observar que, como a normalização consensual repercute diretamente na competitividade dos produtos e serviços, é prática internacional o apoio financeiro do governo para a atividade, muito embora não seja diretamente de sua alçada.

Na realidade são os regulamentos técnicos os instrumentos usados como barreiras técnicas "internas", isto é, instrumentos que podem ser utilizados por um país, ou um bloco econômico, para evitar que produtos e serviços sejam importados. A norma consensual pode ser aplicada como barreira técnica através da normalização internacional. A classificação de produtos por norma internacional pode implicar, como no exemplo da sardinha, na desvalorização da produção característica de uma certa região ou país, pois, embora a adoção da classificação seja "voluntária", a formação de juízo de valor acerca do produto é, em termos práticos, uma barreira a sua comercialização. A normalização, quer pela possibilidade de restringir

importações através dos regulamentos técnicos, quer pela necessidade de defender os produtos e serviços produzidos no país, é um poderoso instrumento de política industrial.

Fica clara, assim, a necessidade de os países e blocos econômicos se organizarem para enfrentar esse crescente desafio da guerra comercial, qual seja, a das barreiras técnicas, que têm a normalização como uma de suas mais importantes facetas.

## 2 - O sistema brasileiro de normalização

Com o advento da exposição no mercado interno dos produtos brasileiros à concorrência internacional e da crescente necessidade de ganhos na balança comercial, a questão da qualidade e, por decorrência, da normalização vem despertando grande interesse. O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP, que vem mobilizando a sociedade para essas questões, promoveu, em 1992, uma grande discussão acerca do Modelo Brasileiro de Normalização que implicou na sua mudança e atualização.

No Brasil, até 1973, a normalização caracterizava-se pela não participação governamental de forma sistemática e coordenada. Entretanto, a ação do Governo se fazia necessária tendo em vista, dentre outros fatores, a importância da orientação e dos investimentos governamentais na economia nacional.

Com a promulgação da lei 5966, em 11 de dezembro de 1973, e a criação do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - SINMETRO, instituiu-se o Subsistema de Normalização.

Este Subsistema tinha por objetivo coordenar e expandir a infra-estrutura de normas técnicas do país, com vistas ao desenvolvimento nacional, utilizando mecanismos para harmonizar os interesses dos setores público, privado e do consumidor de modo geral, bem como enfatizar a implantação dos tópicos referentes à normalização estabelecidos no Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT.

De acordo com a avaliação realizada no contexto do PBQP, os resultados obtidos pelo Subsistema então vigente para geração de Normas Brasileiras, foram considerados insatisfatórios quando comparados com as reais necessidades da sociedade brasileira.

Embora alguns setores produtivos tivessem avançado no campo da normalização, observava-se que poucos esforços foram realizados em importantes setores.

Constatou-se, ainda, que o principal motivo para os resultados insatisfatórios estava relacionado à pouca conscientização da sociedade com relação à Normalização Técnica, causada principalmente pelo modelo de política industrial calcado na substituição de importações, que não privilegiava a qualidade como fator para conquista de mercado.

Uma outra dificuldade constatada se relaciona com a dinâmica do processo de normalização, que se mostrou insatisfatória tanto em relação ao longo tempo de geração de normas, como também em relação à defasagem entre o tempo de lançamento de Normas Internacionais e de Normas Brasileiras correspondentes.

Uma das causas apontadas para essa dificuldade foi o modelo de normalização excessivamente centralizado e que não atendia completamente à atual estrutura dos setores industriais brasileiros. Adicionalmente constatou-se:

• a centralização da execução da atividade de Normalização Técnica em uma única entidade;

• a baixa penetração junto aos vários segmentos da sociedade, gerando, conseqüentemente, um nível insatisfatório de representatividade na elaboração de suas normas;

• a falta de estrutura administrativa compatível com a necessidade de geração de normas por parte dos órgãos envolvidos;

• a falta de coordenação entre a Normalização Técnica e a Regulamentação Técnica;

• a necessidade de estruturação do Governo para participar das atividades de normalização de modo organizado, de forma, inclusive, a estabelecer as demandas das normas do setor governamental.

O Novo Modelo Brasileiro de Normalização, aprovado pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO, em 26/08/92, tem como diretrizes principais a descentralização operacional em direção aos setores produtivos da economia e a maior participação da sociedade civil, incluindo-se aí entidades patronais e de consumidores. Foi concebido por 25 entidades diretamente interessadas na atividade de normalização e tem as seguintes características principais:

• instituição do Comitê Nacional de Normalização - CNN, foro paritário na sua composição no que diz respeito à representatividade de órgãos públicos e privados e que têm como principal atribuição o planejamento e a avaliação estratégicos da atividade de normalização no país. Até outubro de

1993 foram realizadas 4 reuniões do CNN, estando prevista mais uma até o final do ano;

• novo papel do INMETRO na normalização, que consiste resumidamente, em coordenar a emissão de Regulamentos Técnicos na área governamental e incentivar a normalização voluntária. Cabe ao INMETRO o repasse de recursos públicos à Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT e a supervisão do cumprimento do Plano Nacional de Normalização, contrapartida dos recursos repassados;

• reconhecimento da ABNT como foro nacional de normalização e, portanto, entidade responsável por editar as normas brasileiras de caráter consensual, bem como de representar o país nos foros internacionais não-governamentais;

• implantação dos organismos de normalização setorial, que são instituições sem fins lucrativos, credenciadas pela ABNT para gerar as normas brasileiras em dado domínio setorial.

O principal resultado esperado para o Novo Modelo é uma maior sincronia entre a normalização internacional e a normalização brasileira, o que implica em formas de participação muito mais efetivas do que vêm se dando até então nos foros internacionais.

## 3 - Participação brasileira no contexto da normalização internacional

No que se refere à ação governamental, um grande esforço vem sendo feito no sentido da harmonização de Regulamentos Técnicos no âmbito do MERCOSUL. Essa é certamente uma das mais complexas e estratégicas questões a ser vencida no processo de integração, uma vez que para a livre circulação de produtos e serviços é necessária a harmonização de requisitos técnicos de caráter compulsório. No momento existem comissões organizadas discutindo as questões de harmonização, nos seguintes campos: alimentos industrializados, produtos para a saúde, produtos da indústria automobilística, produtos pré-medidos, brinquedos, telecomunicações, metrologia científica e industrial, metrologia legal e qualidade. Há, ainda, uma comissão encarregada de incentivar e fomentar o processo de normalização voluntária no âmbito dos 4 países, o que é absolutamente necessário para suporte e harmonização dos Regulamentos Técnicos. Caso não se faça a harmonização, corre-se o risco, aliás bastante comum, de um

certo produto não poder ser comercializado em virtude de não atender a um requisito exigido por um dos países.

No processo de harmonização, a experiência mostra que uma grande dificuldade é a tendência de se procurar inicialmente harmonizar todas as normas técnicas, não se levando em conta a diferenciação entre o que é compulsório e voluntário. Assim se deu com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), onde de 1971 a 1986 só 220 normas foram harmonizadas na área voluntária.Em 1986 adotou-se uma nova estratégia, denominada "Nova Abordagem", quando ficou definido que a harmonização da regulamentação técnica, atividade oficial dos Estados membros, deveria se limitar a questões fundamentais, além do que, os regulamentos técnicos harmonizados deveriam conter somente requisitos mínimos essenciais. A atividade de harmonização de normas consensuais, atribuição da sociedade civil, passou a ser o suporte da regulamentação técnica e, assim, apoiada pelos Estados membros. A "Nova Abordagem" tem subjacente a idéia de que o fundamental para a formação do bloco econômico é a harmonização dos regulamentos, naquilo que diretamente influencia a segurança e a saúde da sociedade, o meio-ambiente e a proteção ao consumidor. A harmonização consensual deve ser fomentada pelos Estados membros, tendo como referência as forças de mercado.

Cabe ainda observar a discussão que vem sendo empreendida no âmbito da ALADI, para que as ações de harmonização de regulamentos e normas técnicas no âmbito do MERCOSUL sejam ampliadas para os demais países. A extensão dos acordos é extremamente conveniente na medida em que consolidam na região padrões comuns relativos à normalização. Experiência semelhante ocorreu no processo de formação do bloco da Comunidade Européia, onde, no que se refere à normalização, as discussões têm envolvido os países do EFTA.

Ainda no âmbito oficial, pode-se citar como relevantes as ações empreendidas no *Codex Alimentarius*, onde são discutidas as normas relativas a alimentos, e o Comitê do GATT, que vem discutindo as normas técnicas criadas para o comércio, tendo como objetivo a proteção dos interesses nacionais.

No que se refere à normalização de caráter consensual, o grande foro de discussão é a International Organization for Standardization (ISO) que abrange 72 países membros e onde a participação brasileira tem sido bastante modesta.

Dos 172 comitês técnicos, o Brasil atua somente em 62, como

participante. Não tem assento em algum dos foros de direção da instituição, contando somente com 6 secretarias de subcomitês.

É fundamental para a indústria brasileira atentar para essa questão da participação na ISO, sob pena de arcar com enormes prejuízos. É, ainda, de caráter estratégico, a participação na Comissão Pan-americana de Normas Técnicas - COPANT, que objetiva estabelecer a harmonização voluntária em âmbito regional.

## 4 - Conclusão

A crescente interdependência econômica entre as nações vem aumentando a importância estratégica da normalização no contexto do comércio internacional. Faz-se, assim, necessário que os países se organizem de forma a participar do processo internacional de geração de normas e regulamentos técnicos, assegurando a competitividade de seus produtos e serviços.

No Brasil, a partir da avaliação gerada pelo Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP, o Sistema de Normalização foi revisado, buscando-se a descentralização operacional em direção aos setores produtivos e a maior participação da sociedade civil. As mudanças institucionais efetuadas permitem que, a partir do real envolvimento da sociedade, principalmente através dos organismos de normalização setorial, haja um efetivo acompanhamento da normalização internacional. É fundamental, portanto, o engajamento da sociedade civil, principalmente das entidades ligadas ao empresariado, das entidades técnico-científicas e de consumidores no processo de normalização. Da mesma forma, no sentido da implantação do Novo Modelo, é fundamental que a Regulamentação Técnica emitida pelo governo seja sucinta e coerente, restringido-se às questões relacionadas a segurança, saúde e proteção ao meio-ambiente, de modo a não interferir em questões claramente da alçada da sociedade civil. A Regulamentação Técnica deve apoiar-se nas Normas Técnicas de caráter voluntário.

Com relação ao processo de participação na normalização internacional, sugerem-se duas ações. A primeira consiste em levar as discussões relacionadas à harmonização de normas no MERCOSUL para os países da ALADI, de modo a valorizar a extensão dos acordos firmados para toda a região, evitando, inclusive, o indesejável enquistamento do MERCOSUL. A segunda, de caráter premente, refere-se à participação

brasileira na ISO, que necessita ser efetivamente implantada de modo a que os interesses brasileiros sejam considerados, por ocasião da elaboração das normas internacionais de caráter consensual.

## Referências Bibliográficas

Bueno, Julio , "Dificuldades no Processo de Harmonização das Normas Técnicas para Formação de Blocos Econômicos", *Revista INMETRO* 2 (2), Abril - Junho/1993.

Center for European Policy Studies (1992), "The European Community Without Technical Barries", Working Party, *Report nº 5*, March/1992.

Commission of the European Communities (1985), "White Paper on Completion of an Area Frontiers", COM (85) 310.

Comision de Las Comunidades Europeas (1990), "Libro Verde", COM (90) 456.

CONMETRO (1992), "Novo Modelo para Elaboração de Normas Técnicas no Brasil" Resolução nº 6, 24/08/1992.

INMETRO (1992), "O Novo Modelo Brasileiro de Normalização", *Revista INMETRO* 1 (1), julho-setembro/1992.

Fonseca, Heliane, "Estrutura da ISO e participação brasileira". *Anais do Seminário Pan-americano "Tecnologia e Qualidade Total"*, Rio de Janeiro, 16-19/08/1993.

# Brasil e Argentina: da rivalidade à *entente*

STANLEY E. HILTON*

A assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento pelos presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, em 29 de novembro de 1988, foi o momento em que se definiu uma transformação histórica do relacionamento Brasil-Argentina. A dramaticidade desse ato foi diluída pelos passos acelerados dados pelos dois governos desde o início da década no sentido de uma cooperação bilateral sem precedentes; sua importância se ressalta, entretanto, quando é colocado no contexto da acirrada competição secular entre os dois países. Nenhum tema dominou tanto a história da política internacional sul-americana durante a maior parte do século 20 quanto o da rivalidade brasileiro-argentina e, do ponto de vista do Brasil, nenhum fenômeno externo exerceu maior influência sobre a estratégia de política exterior. Nas palavras do então chefe da Divisão Política do Itamaraty em 1958, "a rivalidade, efetiva ou em potencial, entre o Brasil e a Argentina tem sido o mais poderoso e persistente dos fatores determinantes da nossa política continental"(1). Na realidade, entre a política do Brasil em relação a outras áreas geográficas e essa tenaz concorrência também existia um vínculo lógico. Apreciar devidamente o alcance histórico da nova ordem internacional na Bacia do Prata é possível só através de uma análise da estratégia brasileira e suas raízes. Tal análise servirá para colocar em relevo o esforço sistemático que o Itamaraty vem fazendo há mais de meio século para pôr termo a essa rivalidade político-militar, transformando-a em uma aliança assentada sobre um sólido fundamento econômico. O Tratado de Integração e toda a série de atos complementares subscritos posteriormente representam, assim, a culminação daquele esforço.

A estratégia brasileira desde o início do século era, a nosso ver,

*Rev. Bras. Polít. Int.* 36 (2): 54-66 [1993].

* Professor do Departamento de História da Louisiana State University.

basicamente uma função de uma percepção de ameaça cujas origens eram diversas, mas cuja fonte principal era a Argentina. A geração de líderes responsáveis pela formulação da política nacional na época contemporânea herdou, em relação à Argentina, um conjunto de imagens e conclusões. A seus olhos, o adversário histórico do Prata representava um desafio permanente aos interesses vitais do Brasil na América do Sul: seu programa de ação externa visava implantar a hegemonia de Buenos Aires no continente, minando a influência política e econômica do Brasil nos países vizinhos, deixando-o enfraquecido e isolado. Na década de 30 isso era tema constante nas comunicações oficiais e particulares de homens de governo, diplomatas e chefes militares brasileiros, estes últimos encarando seriamente a possibilidade de agressão militar por parte da Argentina. Foi por isso que, em conversações militares bilaterais em Washington em 1939, o General Pedro de Góes Monteiro, chefe do Estado-Maior do Exército, deixou claro que o "centro de gravidade" das forças armadas do Brasil encontrava-se no Sul do país(2).

A Segunda Guerra Mundial trouxe novas tensões à medida que a Argentina mergulhava em uma crise política cujo desfecho foi o estabelecimento de um regime militar nacionalista de orientação suspeita em relação à causa dos Aliados e do pan-americanismo. Enquanto o Brasil abraçava essa causa, rompendo relações com o eixo em janeiro de 1942, declarando-lhe guerra em agosto daquele ano e, posteriormente, despachando a FEB para a Europa, a Argentina preservava seus laços diplomáticos com a Alemanha até 1944, entrando oficialmente no conflito poucas semanas antes da queda de Berlim em 1945. Além disso, sob a influência de um grupo de oficiais ultranacionalistas, dentro do qual destacava-se o Coronel Juan Perón e que não escondia sua determinação em combater o crescente prestígio do Brasil e dos EUA na América do Sul, o regime militar argentino parecia estar empreendendo uma campanha para estender a países vizinhos sua marca de nacionalismo autoritário. Tal era a preocupação no Rio de Janeiro com um possível confronto militar com a Argentina que, mesmo durante o período de beligerância brasileira, ela era considerada a maior ameaça ao Brasil e, em mais de uma ocasião, o governo Vargas se viu obrigado a adotar medidas de emergência para fortalecer o dispositivo militar no Sul(3).

No pós-guerra a presença de Perón na chefia do governo argentino (1945-55) garantia uma viva percepção de ameaça no Rio de Janeiro. Perón não só executou um programa ambicioso de rearmamento e industrialização, mas adotou uma atitude neutralista *vis-à-vis* da Guerra Fria, em contraste com a solidariedade do Brasil com os EUA, e inaugurou uma vigorosa

campanha de diplomacia comercial nos países hispano-americanos, visando forjar um bloco neutralista sob sua liderança. Em face ao desafio, a imprensa brasileira dava um alarme contínuo, acusando o líder justicialista de ambições hitleristas, opinião compartilhada pelo Ministério da Guerra e por setores políticos influentes. "...Perón prepara a olhos vistos a guerra contra o Brasil...", declarou o futuro senador Arnon de Mello, em relatório ao diretório nacional da União Democrática Nacional após uma viagem a Buenos Aires. "É o Brasil... o grande empecilho que a Argentina peronista encontra para expandir-se na base da sua geopolítica imperialista"(4).

A rivalidade histórica com a Argentina ganhava uma dimensão ainda mais sombria por causa da dicotomia luso-espanhola no pensamento estratégico brasileiro. Um almirante, em 1932, resumiu o ponto de vista de sua geração quando declarou que, na América do Sul, "o ódio de raça, a diversidade de língua, a exigüidade de território e a ausência para uns de porto no oceano, conspiram contra nós". Refletindo a permanência da idéia, lia-se em uma conferência publicada pelo Itamaraty dezoito anos depois, "Que os países puramente espanhóis da América... tenham uma identidade maior entre si do que para com o Brasil, *celà va sans dire*: neles tal *identidade é automática*, inevitável, orgânica". O Coronel Golbery do Couto e Silva, o pensador militar mais influente do Brasil contemporâneo, articulou claramente o complexo de isolamento continental que caracterizava a elite brasileira quando escreveu, em 1952, que o Brasil era cercado por "uma cintura de nações a que unem... a mesma origem hispânica, tradições históricas semelhantes e entrelaçadas e, sobretudo, a unidade lingüística". As divergências entre elas não impediam, na opinião de Golbery, que se unissem "quando se trate de satisfazer todas as ambições e todos os ressentimentos à custa do vizinho exótico". Seis anos mais tarde, um diplomata confirmava a existência dessa linha divisora em uma conferência na Escola Superior de Guerra. "Faltam-nos uma identificação básica com os outros povos latinos da América...", comentou. "Forçoso é reconhecer que...o brasileiro nunca escondeu uma ponta de orgulho em ser 'diferente' dos outros latino-americanos, pela língua, pela raça e pela tradição"(5).

Esboçada durante a República Velha e definida com nitidez durante os anos 30, a estratégia adotada pelo Brasil para fazer frente ao desafio argentino era de caráter defensivo e consistia em componentes militares, econômicos e político-diplomáticos. Entre estes últimos ocupavam lugar de destaque: 1) a intensificação de vínculos bilaterais com outros países da Bacia do Prata, especialmente o Paraguai e a Bolívia, para contrabalançar a

influência argentina; 2) um relacionamento especial com os EUA, baseado em uma suposta identidade de experiências e interesses *vis-à-vis* da América Espanhola e calculado para trazer ao Brasil o apoio econômico, militar e diplomático preferencial de Washington, em troca de solidariedade diplomática e mediação entre os EUA e os países hispano-americanos; e 3) uma política bilateral consistindo em um esforço constante para criar e manter um clima de cordialidade oficial, estreitar as relações comerciais, manter divergências dentro de limites controláveis e, a longo prazo, eliminar as causas de atritos. Limitações de espaço não permitem um exame de todos os componentes dessa estratégia; em todo caso, o fato de os acordos recentes representarem um divisor de águas no relacionamento entre os dois rivais justifica que se focalize aqui o terceiro componente.

A cordialidade oficial como arma de distensão política passou por sua fase de ensaio durante a República Velha e foi aperfeiçoada durante a Época Vargas (1930-45). Sua função política revelou-se na insistência do Chanceler Afrânio de Melo Franco em convidar o Presidente Agustín Justo para visitar o Brasil em 1933; o gesto, Melo Franco explicou, serviria para "dissipar suspeitas mútuas". Vargas interessou-se pessoalmente na busca de um entendimento amigo com a Argentina, e tornou-se em 1935 o segundo chefe do executivo brasileiro a fazer uma visita oficial àquele país, experiência que aumentou seu otimismo sobre as possibilidades de *détente*. "Hoje tenho mais arraigada a convicção de que a idéia de aproximação, de maior desenvolvimento de uma política de cordialidade entre o Brasil e a Argentina, ...além de ser fácil de propagar, por motivos de natureza econômica e sentimental, encontra profunda repercussão nos próprios sentimentos coletivos", comentou em carta ao Embaixador Oswaldo Aranha(6).

Após assumir a chefia do Itamaraty em 1938, Aranha seria um auxiliar entusiástico nesse projeto. Logo no início de sua gestão definiu-se a esse respeito. Chamando a atenção de Vargas para palavras amistosas que o novo presidente da Argentina teve para com o Brasil em conversação com o Embaixador brasileiro em Buenos Aires, Aranha sublinhou o contraste que formavam com a tradição de conflito no relacionamento bilateral. "Mas,...tudo devemos fazer para transformá-las de delicadezas em realidade...", declarou em carta a Vargas. "Aliás, creio que só esta política nos convém, reforçada pela amizade americana". Compartilhando da inquietude de seus colegas militares, Aranha empenhou-se na tarefa de criar um clima de fraternidade na Bacia do Prata. Fez duas viagens a Buenos Aires durante o período de neutralidade hemisférica e não perdeu oportunidade de proclamar uma

harmonia de vistas e interesses entre o Brasil e a Argentina. Na capital portenha em 1940, por exemplo, admoestou que "a colaboração, mais ampla e sem reservas, econômica, política e social deve ser carne e sangue na vida e nas relações de nossos dois povos", mensagem que repetiu alguns meses depois. "Desde a minha formação universitária e política", afirmou no ano seguinte, "preconizei que a união política seria o coroamento da união natural dos nossos povos"(7).

A partir de 1942, Aranha redobrou seus esforços conciliatórios para levar a Argentina a romper com o Eixo e, face ao grave dissídio aberto entre Buenos Aires e Washington, tentou diminuir a pressão norte-americana sobre a Argentina. Temendo o isolamento do novo regime militar em Buenos Aires, o estadista brasileiro em 1943 chegou a divergir publicamente da atitude do Departamento de Estado, que se opunha ao reconhecimento até que esse regime se filiasse integralmente à causa aliada. "Nossa condição de vizinhos tornou especial a nossa situação em relação à Argentina", avisou ao Embaixador brasileiro em Washington. "Não era possível perdermos tempo fazendo depender o reconhecimento de razões políticas de ordem internacional que, no nosso caso particular, não podiam ser primordiais". E divulgou uma nota não só justificando o reconhecimento feito pelo Brasil, mas concitando as outras nações americanas a darem passo igual. Em fins da guerra, Vargas pessoalmente tentou promover a reconciliação entre os EUA e a Argentina, visando sua reintegração no sistema interamericano. "Convém que a nossa atitude de solidariedade com os Estados Unidos não desatenda à circunstância de sermos vizinhos imediatos e amigos da República Argentina", o sucessor de Aranha observou em novembro de 1945. "Devemos evitar parecer hostis à República platina, embora solidários com os Estados Unidos"(8).

Considerando Juan Perón um adversário perigoso, o Rio de Janeiro desde o início fez um esforço especial para tentar eliminar pontos de fricção no relacionamento com seu regime. "É do maior interesse do Brasil ter relações amigas com a Argentina, não importa quem seja o presidente lá", Góes Monteiro explicou em 1947. O Governo do General Eurico Dutra continuou a política de promover a reconciliação dos EUA com a Argentina, pressionando para a inclusão da nação platina na nova estrutura de defesa interamericana. O encontro dele com Perón, na fronteira em 1947, simbolizava o desejo do Rio de Janeiro de manter sua interação com Buenos Aires em nível harmonioso. "Nossa vizinhança e nossas ativas relações econômicas com a Argentina fazem da cooperação amigável dos dois governos um imperativo da política exterior do Brasil", o Itamaraty lembrou à Embaixada em Washington(9).

De volta ao poder nos primeiros anos 50, Vargas provocou controvérsia interna com seus novos esforços para cultivar a boa vontade de Perón, mas na realidade estava apenas reavivando sua política anterior. Entre os gestos significativos de seu segundo governo foi o de oferecer a Buenos Aires, para aliviar sua apreensão quanto ao recém-assinado acordo militar Brasil-EUA, um pacto de defesa mútua. A queda de Perón em 1955, embora bem-vinda, parecia criar novas oportunidades. "Estou sinceramente convencido de que o caminho certo da nossa política em relação ao atual governo argentino é o da aproximação simpática e de colaboração...", o Embaixador João Carlos Muniz escreveu de Buenos Aires em 1956, refletindo o consenso no Rio de Janeiro(10).

Desde os anos 30 a indústria e o comércio representavam, para os estrategistas brasileiros, outras armas de política externa e, especialmente, instrumentos valiosos para a moderação de antagonismos políticos entre o Brasil e a Argentina. A tremenda expansão das indústrias brasileiras naquela década estimulou uma visão do Brasil como futuro centro manufatureiro da América do Sul e levou, pela primeira vez, a uma ampla discussão em círculos governamentais sobre a possibilidade de o Brasil desenvolver uma capacidade de exportação industrial. Vargas em 1931 autorizou com "o maior interesse" a realização de uma exposição industrial em Buenos Aires, e a nova lei de tarifas que ele assinou em 1934 continha uma cláusula de *drawback* que facilitaria, segundo Aranha, então Ministro da Fazenda, a venda de "muito produto industrial" para a Argentina e outros países do Cone Sul. Nesse período, analistas do Conselho Federal de Comércio Exterior previam com satisfação o dia em que o Brasil seria uma "espécie de entreposto industrial para os mercados consumidores da América do Sul"(11).

Vargas voltou de Buenos Aires em 1935 pensando em termos abrangentes no futuro das Américas face aos impulsos autárquicos do nacionalismo europeu. A solução, disse em carta a Aranha, "seria uma aproximação cada vez maior de todos os países americanos", visando a "formação de um bloco continental" com "uma pauta aduaneira americana" e um sistema de crédito hemisférico. No ano seguinte o chefe do executivo autorizou o CFCE a realizar o primeiro grande inquérito nacional para identificar impedimentos ao crescimento industrial e à exportação de manufaturas. Frisando seu interesse em fomentar o comércio interamericano, Vargas lembrou ao CFCE que "à indústria brasileira cabe o papel principal nesse trabalho de expansão continental"(12).

Sob a direção de Aranha, uma prioridade do Itamaraty era a de incentivar as relações comerciais com países vizinhos, visando não só

beneficiar o Brasil financeiramene, mas também fortalecer sua posição *vis-à-vis* da Argentina na Bacia do Prata. Ao mesmo tempo, o chanceler procurava estimular o intercâmbio bilateral com a Argentina, bem ciente de seu valor estratégico a longo prazo. "País essencialmente agrícola e pastoril, a Argentina terá forçosamente de constituir um grande mercado para o nosso parque industrial", o chanceler explicou em telegrama confidencial. "O problema das nossas boas relações com a Argentina só pode ser resolvido mediante essa interdependência de interesses que fará com que os dois países se completem melhor". O fechamento dos mercados europeus e a conseqüente redução abrupta das importações argentinas facilitaria a tarefa do Itamaraty. Mal iniciadas as hostilidades no Velho Mundo em setembro de 1939, o governo de Buenos Aires consultou o Rio de Janeiro sobre a possibilidade de adquirir uma série de produtos industriais brasileiros e, no ano seguinte, após a visita de uma missão industrial à Argentina, enviou uma delegação comercial ao Brasil para negociar um acordo. Para a orientação dos negociadores brasileiros, Aranha e seu colega da Fazenda, Arthur de Souza Costa, estabeleceram o princípio de que seria melhor que os dois países buscassem a "harmonização das duas economias" em vez de levantarem barreiras em nome da independência econômica. "Creio que chegou o momento de fazermos obra ampla e orgânica", escreveu a sua contraparte portenha. "Queremos examinar a hipótese de um acordo sem fronteiras e até sem alfândegas, como convém às nossas economias complementares" (13).

As discussões em torno de uma possível união aduaneira, entretanto, foram infrutíferas. Aliás, nenhum plano concreto nesse sentido chegou a ser apresentado. A idéia geral foi examinada primeiro a nível bilateral e, no início de 1941, multilateral, durante uma reunião dos países da Bacia do Prata no Uruguai; depois, em fins daquele ano, foi incluída, como futuro objetivo bilateral e possivelmente regional, no preâmbulo de um acordo comercial assinado por Buenos Aires e Rio de Janeiro. O assunto, no entanto, foi prematuro e carecia de urgência, especialmente em vista do crescimento extraordinário do comércio bilateral que resultou das negociações de 1940-41, as quais abriram o mercado argentino às manufaturas brasileiras - primeiro passo, exultava Vargas, no sentido de "uma verdadeira aliança de interesses" entre os dois países. Ocorreu, de fato, um entrosamento comercial sem precedentes: as vendas do Brasil, principalmente tecidos, expandiram-se tanto que o deficit costumeiro transformou-se rapidamente em superavit e, em 1943-44, o Brasil substituiu a Grã-Bretanha como principal fornecedor à Argentina. Para líderes brasileiros, o valor político desse intercâmbio era tão

importante quanto o financeiro, e à medida que as relações da Argentina com os EUA deterioravam-se em 1943, Aranha tentou empregar o comércio para reduzir as tensões e construir um vínculo político especial com o regime militar em Buenos Aires. Para o chefe da Divisão Econômica do Itamaraty, os benefícios financeiros de relações econômicas ainda mais intensas com a Argentina seriam "insignificantes" quando comparados com seu "grande alcance político e diplomático"(14).

Apesar da importância mútua de seu intercâmbio bilateral - a Argentina era "o mais promissor mercado entre os que possa ter o Brasil", opinou a Embaixada em Buenos Aires em 1949 - no pós-guerra as desconfianças políticas recíprocas levaram os dois países a seguirem caminhos opostos em face dos desafios do mundo bipolarizado, impossibilitando qualquer progresso no sentido da integração. Porém, a ativíssima diplomacia comercial do regime Perón, que endossou as prescrições da CEPAL e proclamava a necessidade de uniões aduaneiras regionais, colocou o assunto na agenda dos estrategistas brasileiros. Em diversas ocasiões nos primeiros anos 50, membros do Conselho Nacional de Economia recomendaram maior agressividade comercial em face dos mercados hispano-americanos e instaram o Itamaraty a revisar sua política tradicional de oposição à formação de blocos no continente sul-americano. A própria Embaixada em Buenos Aires, atenta ao aparente sucesso da campanha peronista, sugeriu em fins de 1953 a conveniência de o Brasil, em parte para diluir qualquer conteúdo político que a integração sul-americana pudesse assumir, não só aceitá-la, mas preparar-se para desempenhar o papel de "centro natural de integração da região". As instruções dadas pelo Itamaraty à delegação brasileira à reunião dos chanceleres em Caracas alguns meses depois, no sentido de sublinhar as vantagens de uma "evolução integrada das economias dos países americanos pela conjugação dos seus recursos e supressão das competições estéreis", refletiam o terreno que a idéia integracionista ia paulatinamente ganhando(15).

O relacionamento especial com os EUA e suas bases perceptuais - a auto-imagem nacional brasileira de país com maior identidade com a América do Norte do que com a América Espanhola e, portanto, país luso-africano isolado dentro de um arquipélago indo-hispânico - representavam forte obstáculo a um engajamento do Brasil na campanha integracionista. Porém, o pensamento da elite de política externa mudou rapidamente na segunda metade da década de 50. Pedra angular da estratégia brasileira desde a época do Barão do Rio Branco, o relacionamento especial atingira

seu auge durante a Segunda Guerra Mundial, levando o Rio de Janeiro a reivindicar apoio econômico e militar preferencial, em grande escala, como prêmio por seus serviços e "sacrifícios" durante aquele conflito. Mas Washington, demonstrando nenhum entusiasmo sistemático pelo relacionamento especial e atribuindo pouca importância estratégica à América Latina, concentrava seus esforços e recursos na Europa e na Ásia, campos de batalha prioritários da Guerra Fria, e negava ao Brasil o auxílio no grau desejado, insistindo em que o desenvolvimento econômico do país era tarefa do capital privado. Com isso gerava desilusão e ressentimento dentre setores cada vez mais amplos no Brasil, onde a elite de política externa começou a ver no relacionamento especial uma orientação contraproducente: por um lado, não só deixara de atrair a ajuda econômica em escala satisfatória, já que Washington parecia estar convencido de que a cooperação internacional do Brasil era ponto pacífico, não exigindo, assim, maior cuidado; e, por outro lado, vinha alimentando desconfianças e suspeitas por parte dos países hispano-americanos em relação ao Brasil, deixando-o em uma posição de semi-isolamento dentro da comunidade latino-americana(16).

À medida que o desencanto com o relacionamento especial aprofundava-se, analistas brasileiros tomavam nota da marcha acelerada dos países hispano-americanos, sob a influência da CEPAL, no sentido da integração regional, e acompanhavam com inquietude a evolução do movimento integracionista na Europa Ocidental onde se ultimavam os preparativos para a criação da Comunidade Econômica Européia (em 1958)(17).

Frustrado em seus esforços para conseguir a colaboração oficial norte-americana em seus planos de desenvolvimento econômico, sentindo-se rodeado por países que caminhavam a passos largos para a integração, e vendo seus interesses comerciais na Europa ameaçados pelo mesmo fenômeno, o Brasil enfrentava um dilema. Como resolvê-lo? Kubitschek, ao iniciar seu mandato, mostrava-se ciente dos interesses comuns que o subdesenvolvimento criava entre todos os países da América Latina e esboçou uma possível solução. "Necessitamos, os países americanos, atuar numa só direção, pois temos destinos semelhantes, e essa atuação tem de ser organizada, tem de obedecer a um plano", declarou em discurso de julho de 1956. Setores influentes da imprensa, como *O Estado de S. Paulo*, deram apoio a essa idéia, instando o governo a assumir a "liderança de um movimento de união latino-americana" para aumentar seu poder de barganha no concerto internacional. O Chefe da Divisão Política do Itamaraty chegou a advertir à ESG que a integração econômica da América Latina ocorreria

com, ou sem, o Brasil, o qual deveria, portanto, colocar-se à frente do movimento para poder "negociar mais eficazmente" com Washington, argumento também utilizado publicamente pelo Presidente do Conselho Nacional de Economia. Refletindo a opinião da ala nacionalista esclarecida da elite de política externa, Hélio Jaguaribe propunha uma atitude independente face aos EUA, argumentando que para mantê-la seria imprescindível uma "estreita e operante vinculação entre o Brasil e a Argentina" através de "sua relativa integração econômica, na base de um mercado comum". Isto, Jaguaribe declarou, seria o passo preliminar indispensável à integração político-econômica de toda a América Latina(18).

A mudança do pensamento estratégico dos líderes brasileiros levou inevitavelmente à decisão de inverter a política do Brasil em relação aos EUA e à América Latina: de aliado instintivo de Washington e intermediário entre ele e os países de língua espanhola, o Brasil passaria a ser o motor de maior cooperação político-econômica entre as nações latino-americanas e defensor de seus interesses *vis-à-vis* dos EUA. A primeira manifestação da reorientação da política brasileira foi a Operação Pan-Americana, lançada por Kubitschek em meados de 1958. Um apelo para maior assistência econômica para a América Latina, a importância da OPA consistia no reconhecimento de uma maior identidade de interesses entre o Brasil e a América Espanhola do que entre o Brasil e os EUA. Nesse mesmo ano, portanto, o Brasil participou, junto com a Argentina, Uruguai, Chile e Peru, da primeira de uma série de três reuniões patrocinadas pela CEPAL que resultaram, em 1960, no Tratado de Montevidéu criando a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, integrada pelos países da Bacia do Prata, o Peru e o México. Foi assim, com razão, que um Embaixador brasileiro declararia em 1960 que o movimento iniciado com a OPA representava "uma reviravolta quase completa" no relacionamento histórico Brasil-EUA-América Latina, já que o Brasil resolvera "desempenhar papel avesso ao que até então se acostumara e, de intérprete dos Estados Unidos junto à América Latina, se transforma em advogado dos latino-americanos frente à potência do norte"(19).

Enquanto isso, na esfera bilateral, o Itamaraty agia com energia para aproveitar a atmosfera descarregada de pós-Perón, intensificando a política de cordialidade e assinando em 1960 novos acordos comerciais que facilitariam a entrada de manufaturas no mercado argentino. O ponto alto dessa campanha foi o estabelecimento em 1961, como resultado do encontro entre Jânio Quadros e Arturo Frondizi em Uruguaiana, de um sistema permanente de consulta bilateral. O Chanceler San Tiago Dantas exagerava quando, ao

voltar de uma viagem posterior a Buenos Aires naquele mesmo ano, anunciou a "eliminação definitiva das rivalidades e desconfianças que, no passado, medraram na política de nossos dois países"(20), mas suas palavras resumiam o objetivo há muito almejado por estadistas brasileiros.

Ao chegar aos anos 60, a estratégia brasileira, estruturada sobre a competição histórica com a Argentina, ganhara uma dimensão de latinidade inédita e um conteúdo econômico de grande envergadura. A partir do governo Kubitschek, tornar-se-ia *de rigueur* para os governos brasileiros proclamarem a afinidade cultural, unidade de vistas e metas, e solidariedade política com a Argentina e o resto da América Espanhola. Ao mesmo tempo encontrava-se preparado o terreno para uma expansão extraordinária do intercâmbio com a área. Basta assinalar o aumento do valor das exportações para os países da ALALC de US$ 80,5 milhões em 1963 para mais de US$ 1 bilhão em meados dos anos 70. Brasília também estaria ativamente presente em todas as discussões em torno de uma maior integração regional, contribuindo decisivamente para a conclusão do Tratado de Montevidéu em 1980 e, depois, o de Assunção em 1991 criando o Mercado Comum do Sul. Quanto ao relacionamento bilateral com a Argentina, em 1967 o governo do General Humberto Castelo Branco propôs uma união aduaneira, a ser implantada no espaço de cinco anos, mas a idéia não encontrou eco e, nos anos 60 e 70, os maiores avanços, em termos de novos vínculos econômicos, seriam feitos com a Bolívia e especialmente com o Paraguai(21).

A tarefa do Itamaraty, ao prosseguir com sua diplomacia de cordialidade para com a Argentina, seria herculana nos anos 70 devido à recrudescência de todos os velhos antagonismos e divergências. A guerra de palavras travada pela imprensa dos dois países, particularmente durante o segundo governo Perón, e a mal-velada competição nuclear dava aos choques diplomáticos um caráter alarmante para muitos observadores. As fontes de atrito eram variadas, mas a questão do aproveitamento dos recursos hidráulicos da Bacia do Prata, especialmente o projeto brasileiro-paraguaio de construção da usina hidrelétrica de Itaipu no Rio Paraná, formaria o cerne da divergência. Durante toda essa década conflitiva, o Brasil, sem abrir mão de seus direitos, procurou através de palavras e gestos de fraternidade, dissipar receios, suavizar tensões e manter um diálogo, convencido de que seus interesses a longo prazo exigiam um entendimento franco e cordial com o vizinho platino. Finalmente, em outubro de 1979, Brasília, Buenos Aires e Assunção chegaram a um acordo sobre aspectos técnicos de Itaipu, possibilitando com isso a viagem histórica do Presidente João Figueiredo a Buenos Aires em 1980(22).

Essa visita, a primeira feita por um chefe do executivo brasileiro desde

a de Vargas, coroou a obra de paciência persistente realizada pelo Itamaraty durante todo o dissídio. Marcou também o fim da velha rivalidade baseada em concepções geopolíticas - o acordo de cooperação nuclear assinado nessa ocasião foi um sinal dramático da vontade mútua de abandonar esquemas conflitivos - e abriu uma fase de progresso rápido em direção ao entendimento cordial com que estadistas brasileiros há meio-século sonhavam. Contribuíram muito para esse resultado os vínculos comerciais procurados e forjados, em parte por motivos estratégicos, ao longo dos anos. Levando em conta o elemento bilateral da estratégia definida na década de 30, a negociação em 1988 do Tratado de Integração e a assinatura do Tratado de Assunção três anos depois representam apenas a conseqüência lógica da cooperação implantada como objetivo nacional básico por aquela geração de líderes.

NOTAS

1 Luiz Bastian Pinto, "A Política Exterior do Brasil na América Latina", ESG C1-51-58 (maio 1958).

2 Stanley E. Hilton, "Brazil and the Post-Versailles World: Elite Images and Foreign Policy Strategy, 1919-1929", *Journal of Latin American Studies*, vol. 12 (novembro 1980), pp. 341-364; Hilton, "A Brazilian Foreign Office Look at Power Politics in the Southern Cone in the 1920s", *Luso-Brazilian Review*, vol. 27, num. 1 (1990), pp. 79-97; Hilton, "Brazil-Argentina", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 25 (1982), pp. 101-118; Hilton, "The Argentine Factor in Twentieth Century Brazilian Foreign Policy Strategy," *Political Science Quarterly*, vol. 100, num. 1 (1985), pp. 28-29.

3 Hilton, "The United States and Argentina in Brazil's Wartime Foreign Policy, 1939-1945", *in*: Guido di Tella e D.C. Watt, *Argentina between the Great Powers, 1939-1945* (Londres, 1989), pp. 161-162.

4 Arnon de Mello, "Situação Político-Militar da Argentina e Suas Relações com o Brasil" (mimeografado), 22 dez. 1948 (ver Hilton, "Argentine Factor", p. 33).

5 Alm. D. Pinto a José Carlos de Macedo Soares, 7 jan. 1932, Arquivo José Carlos de Macedo Soares, IHGB; Pedro de Souza Braga, *O Brasil e o Mundo Ibérico* (Rio: MRE, 1951), p. 24; Golbery do Couto e Silva, *Geopolítica do Brasil* p. 53; José Sette Câmara, "As Organizações Internacionais - A ONU - Posição do Brasil", ESG C1-45-58.

6 Afrânio de Melo Franco a Caio Melo Franco, 3 out. 1933, Arquivo Virgílio de Melo Franco, CPDOC, Rio (Hilton, "Argentine Factor", p. 37); Getúlio Vargas a Oswaldo Aranha, junho 1935, Arquivo Oswaldo Aranha, CPDOC.

7 Aranha a Vargas, 8 abril 1948, Arquivo Getúlio Vargas, CPDOC, Rio; Aranha, discursos, 20 jan., 31 maio 1940, OA; Aranha, entrevista, *La Prensa*, 1 julho 1941 (*Jornal do Brasil*, 3 julho 1941, p. 6).

8 Aranha à Embaixada brasileira (Washington), 9 junho 1943, Arquivo Histórico do

Itamaraty, Rio de Janeiro; Aranha, nota à imprensa, *Correio da Manhã* (Rio), 10 junho 1943, p. 10; Pedro Leão-Veloso ao Emb. Ciro Freitas-Vale (ONU-Londres), 21 out. 1945, AHI-RJ. Sobre a política de cordialidade durante a guerra, ver Hilton, "Argentine Factor", pp. 32-33, e especialmente "The United States and Argentina, pp. 168-175.

9 Hilton, "Argentine Factor", pp. 32-33; Ministério das Relações Exteriores à Emb. bras. (Washington), 9 abril 1947, AHI-Brasília.

10 Luiz Alberto Moniz Bandeira, *O Eixo Argentina-Brasil* (Brasília, 1987), capítulo 2; João Carlos Muniz (Buenos Aires) a MRE, 28 dez. 1956, Arq. Macedo Soares.

11 Hilton, *O Brasil e a Crise Internacional, 1930-1945* (Rio, 1977), p. 110.

12 Vargas a Aranha, 27 julho 1935, OA; Hilton, *Brasil e a Crise Internacional*, pp. 110-111.

13 Aranha à Emb. bras. (Washington), 16 nov. 1938, AHI-RJ; Aranha a Vargas, 27 sep. 1940, Coleção Presidência da República, Arquivo Nacional, Rio; Aranha a Julio Roca, 21 sep. 1940, OA.

14 Paulo Roberto de Almeida, "O MERCOSUL e a Integração Latino-Americana", Conferência, Nov. 1992, Brasília; Vargas, entrevista, *Jornal do Brasil*, 27 junho 1941, p. 6; Hilton, *Brasil e a Crise Internacional*, pp. 117-118; M. Moreira da Silva a Aranha, 17 jan. 1944, AHI-RJ.

15 Emb. bras. (B. Aires) a MRE, 12 dez. 1949, AHI-B; Conselho Nacional de Economia, Atas, 24, 26 julho 1951, 12 set. 1952, 3 dez. 1954, Arq. do CNE, Arq. Nac.; Emb. bras. (B. Aires) a MRE, 22 dez. 1953; MRE, circular, 13 fev. 1954, AHI-B.

16 Hilton, "The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: End of the Special Relationship," *Journal of American History*, vol. 68 (Dez. 1981), pp. 599-624.

17 Almeida, "O MERCOSUL".

18 Juscelino Kubitschek, discurso, 31 julho 1956, *Discurso - 1956* (Rio, 1958), p. 219; Hilton, "The United States, Brazil, and the Cold War," pp. 620-621; Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira* (Rio, 1958), pp. 278-279. Sobre o interesse de Jaguaribe na integração Brasil-Argentina, ver também Celso Lafer, *O Brasil e a Crise Mundial* (São Paulo, 1984), pp. 156-157.

19 Hilton, "The United States, Brazil, and the Cold War," pp. 621-623; Henrique Valle, "Alguns Aspectos das Relações Brasil-Estados Unidos", ESG, C-46-60, 1 agosto 1960 (editado em *RBPI*, ano 4 (Dez. 1961), pp. 5-22.

20 MRE, *Relatório... 1959* (Rio, 1960), pp. 17, 96-97; *Relatório... 1960* (Rio, s. d.), pp. 122-124; *Relatório ... 1961* (Rio, 1963), p. 11; Francisco San Tiago Dantas, *Política Externa Independente* (Rio, 1962), p. 47; Moniz Bandeira, *O Eixo Argentina-Brasil*, pp. 37-38.

21 Almeida, "O MERCOSUL"; MRE, Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, *MERCOSUL: Textos Básicos* (Brasília, 1992); Roberto Campos, "O pequeno Mundo da rua Larga - 1", *Estado de S. Paulo*, 28 jan. 1970, p. 5; Moniz Bandeira, *O Eixo Argentina-Brasil*, pp. 46-47.

22 Hilton, "Las relaciones argentino-brasileña: el punto de vista de Brasil", em Carlos J. Moneta, *Geopolítica y Política del Poder en el Atlántico Sur* (B. Aires, 1983), pp. 31-39; Hilton, "The Argentine Factor", pp. 48-49; Mário Gibson Barboza, *Na Diplomacia, O Traço todo da Vida* (Rio, 1992), pp. 107-125; Raimundo Saraiva Guerreiro, *Lembranças de um Empregado do Itamaraty* (São Paulo, 1992), pp. 91-99.

# Neoliberalismo na América Latina: impacto e perspectivas para o regionalismo econômico

ALCIDES COSTA VAZ*

A América Latina iniciou os anos noventa sob o signo da consolidação democrática e da urgente necessidade de definir um novo paradigma econômico capaz de conduzir à reinserção da região no contexto da economia mundial e ao equacionamento dos seus graves problemas sociais. Isto implicou um esforço, radical em alguns casos, de transformação institucional e de afirmação de valores e estratégias para responder aos desafios de manejar eficazmente os conflitos resultantes da deterioração econômica e social e da criação de condições favoráveis a uma inserção internacional ativa.

Embora sob estratégias e ritmos distintos, os países latino-americanos optaram pelo caminho da consolidação democrática e da promoção de reformas estruturais em suas economias segundo o paradigma neoliberal, condicionando as possibilidades de transformações sociais efetivas a longo prazo ao êxito de tais reformas. Ao mesmo tempo, ressurgiu a idéia de fortalecimento dos laços econômicos regionais como forma de articulação no contexto da economia do Hemisfério e no plano global, resgatando a integração regional, que havia permanecido estancada por mais de duas décadas, como um elemento importante da estratégia de inserção internacional de toda a região.

A maior parte das análises sobre o revigoramento do regionalismo econômico na América Latina argumenta que o mesmo tornou-se possível em razão, sobretudo, da redemocratização e da prevalência do liberalismo enquanto paradigma das reformas estruturais empreendidas no continente. Afirmou-se,

*Rev. Bras. Polít. Int.* 36 (2):67-79 [1993].

* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos (CEE/AE/PR), Pesquisador Associado ao Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Secretário Executivo do IBRI.

portanto, o reconhecimento de uma vinculação estreita entre democracia e liberalismo econômico, por um lado, e a integração regional, por outro.

No entanto, esta perspectiva induz à percepção de que a integração econômica seja o resultado natural e imediato da convergência de ações inspiradas no liberalismo e empreendidas pelos diferentes governos nos campos político e econômico. Ainda que se reconheça algum grau de veracidade nesta generalização, ela pode conduzir a interpretações imprecisas sobre o ressurgimento do regionalismo econômico na América Latina por não considerar aspectos particulares da evolução dos distintos esquemas de integração que têm sido, em muitos casos, mais determinantes que aqueles relacionados à vigência (por vêzes tímida ou contraditória) do discurso e da prática neoliberal (1).

O objetivo deste estudo é analisar a relação existente entre o paradigma neoliberal, que vem orientando o curso das políticas econômicas em quase a totalidade dos países latino-americanos, e o ressurgimento do regionalismo econômico. Primeiramente, se procede a uma revisão histórica do processo de integração com o propósito de identificar como essa relação se manifestou no passado para, em seguida, abordar a questão a partir das recentes iniciativas de integração.

## 1. O modelo de desenvolvimento e integração nos anos sessenta

É forçoso reconhecer que a integração econômica não constitui um objetivo último dos Estados; representa, pelo contrário, um meio, freqüentemente secundário, de gerar e maximizar oportunidades e esforços de desenvolvimento econômico, estando, portanto, sempre associada aos paradigmas que, em diferentes contextos, orientam aqueles esforços (2). Representa também uma resposta a desafios externos que se apresentam sob a forma de ameaças (como o percebido risco de marginalização no presente) ou de novas possibilidades de vinculação externa.

Assim, ao final da década de cinqüenta e início dos anos sessenta, a integração econômica associou-se à estratégia de desenvolvimento econômico baseada na promoção da industrialização, para o que tornava-se imperativa a superação das limitações dos incipientes mercados nacionais. Vinculou-se, portanto, ao modelo de substituição de importações que serviu de paradigma de desenvolvimento em toda a região naquele contexto. As primeiras

experiências de integração na América Latina, o Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e a Associação Latino- Americana de Livre Comércio (ALALC) se inspiraram em um modelo de desenvolvimento em que os Estados eram os protagonistas principais, na medida em que lhes cabia a responsabilidade de definir o sentido do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, de atuar como o seu mais forte promotor.

Era, por outro lado, um modelo que dependia e se beneficiava da difusão do capital privado internacional como principal fonte de investimentos diretos e como eixo dinamizador do crescimento econômico. Naquele período, os desafios principais consistiam na promoção do desenvolvimento através da industrialização e no estímulo aos investimentos diretos. A integração econômica que se procurava estabelecer associava-se a eles.

Nesse contexto, é uma tendência natural concluir que o fracasso das experiências de integração podem ser atribuídas ao esgotamento do próprio modelo de desenvolvimento a que elas se vinculavam e sob o qual foram conduzidas. Também é possível explicá-lo com o argumento de que foi o resultado das contradições entre as condições necessárias para que a integração lograsse êxito e a lógica do modelo de substituição de importações que conduzia à proteção dos setores menos competitivos das economias nacionais frente aos competidores externos, aí incluindo-se os competidores regionais. Pode-se acrescentar ainda o baixo nível de complementaridade das economias latino-americanas e, finalmente, as próprias dificuldades intrínsicas aos instrumentos de promoção do processo integracionista.

No entanto, é necessário considerar outros fatores para se chegar a uma explicação equilibrada sobre as relações entre o paradigma de desenvolvimento vigente e o modelo de integração que foi implementado. Uma parcela significativa das razões do fracasso das experiências integracionistas nos anos sessenta guarda relação com as deficiências e contradições do próprio modelo de integração. É sabido que os objetivos formais estabelecidos (criação de mercados comuns) estavam muito além da capacidade de realização dos países e do que seria factível dentro dos prazos previstos. Além disso, os instrumentos concebidos para incorporar e estimular os fluxos comerciais existentes entre os países latino-americanos que haviam aumentado significativamente a partir da Segunda Guerra se mostraram inflexíveis. Ademais, fomentaram assimetrias que terminaram por impedir o estabelecimento de um grau mínimo de consenso entre os países, sobre questões fundamentais como estratégias de negociação, tratamento aos investimentos externos, padrões de especialização industrial, dentre outras.

Um aspecto muito importante e freqüentemente desconsiderado quando se avaliam as iniciativas de integração econômica na América Latina é que, enquanto os esquemas formais davam sinais claros de seu precoce esgotamento, o nível de comércio entre os países latino-americanos apresentava uma evolução positiva e significativa, o que indica que, naquele contexto, não eram propriamente as dificuldades do paradigma de desenvolvimento o fator explicativo fundamental do esgotamento do processo de integração, senão que as próprias contradições do processo mesmo, encaminhado através de mecanismos que se revelaram incapazes de incorporar os crescentes níveis de comércio intra-regional (3).

## 2. A integração e a crise econômica nos anos setenta e oitenta

No período compreendido entre meados das décadas de setenta e oitenta, a integração passou a ser percebida não mais como uma forma de apoio a um projeto de desenvolvimento e de industrialização, mas como uma alternativa de resposta parcial à crise da economia mundial advinda dos choques do pretróleo e da crise financeira internacional.

O período de 1974 a 1983 é revelador das ambigüidades que encerram as relações entre os esforços de integração econômica regional e seu contexto externo. Naquele período, registrou-se uma redução do ritmo de crescimento e o redirecionamento dos fluxos do comércio internacional; observou-se também o fortalecimento do protecionismo e uma mais rápida deterioração dos termos de troca dos países em desenvolvimento.

Estas tendências exerceram significativo impacto sobre a evolução do comércio regional na América Latina e sobre o processo de integração: o incremento quantitativo e qualitativo do comércio regional que se observou naquele período era explicado pela própria expansão do comércio mundial; no entanto, este incremento não se fez refletir nos esquemas de integração regional. O fato de o comércio internacional haver registrado uma expansão maior que o comércio intra-regional sinalizava aos países da região a possibilidade de diversificar suas parcerias comerciais fora do contexto regional, o que foi percebido como uma necessidade, tendo em vista a crise financeira e os crescentes níveis de protecionismo postos em prática.

O recrudescimento do protecionismo repercutiu sobre os esquemas de integração de forma paradoxal: à medida em que evidenciava a

vulnerabilidade das economias regionais frente às políticas de ajuste dos países desenvolvidos, fortalecia a expectativa quanto ao papel alternativo do mercado regional e da integração econômica como elementos capazes de contribuir para a superação daquelas vulnerabilidades; por outro lado, a inexistência de esforços de harmonização de políticas comerciais em nível regional contribuía para a adoção de respostas unilaterais e desarticuladas ao protecionismo dos países industrializados.

As políticas de ajuste adotadas por estes últimos a partir de 1980 em virtude da elevação das taxas de inflação e desemprego, ao mesmo tempo em que afetaram o comércio internacional, diminuindo seu ritmo de crescimento, reforçaram a dicotomia entre os esforços de liberalização comercial empreendidos multilateralmente e a adoção de políticas restritivas ao comércio, acentuando assim os estímulos dissociativos em nível regional.

Portanto, da década de setenta à primeira metade dos anos oitenta, as possibilidades de estimular o processo de integração eram anuladas por outras tendências dissociativas. Não foi precisamente a adoção ou vinculação a um paradigma econômico que levou à redefinição e, uma vez mais, ao esgotamento dos esquemas de integração, mas antes a própria inexistência, naquele período, de um conjunto coerente de orientações para as ações econômicas: os países latino-americanos confrontaram vicissitudes externas adotando medidas emergenciais que resultaram no agravamento de sua própria condição econômica e social e no aprofundamento dos níveis de desarticulação regional. Dessa forma, o processo de integração que se procurava redefinir tornou-se muito mais uma vítima da crise internacional do que uma alternativa de resposta a ela.

## 3. O Paradigma neoliberal e o ressurgimento das iniciativas de integração

Na segunda metade dos anos oitenta, a integração econômica regional começou a ser novamente reavaliada, desta vez a partir de eixos bilaterais e em um contexto que, em um primeiro momento, não tinha relações estritas com o liberalismo nem do ponto de vista das políticas comerciais dos países desenvolvidos (apesar das negociações em curso no âmbito do GATT), nem dos modelos econômicos vigentes entre os países latino-americanos.

O eixo dinâmico dessa nova fase do regionalismo econômico se

constituiu em torno das relações entre Brasil e Argentina, que ganharam grande impulso a partir da Ata de Integração firmada em 1986 com o objetivo de acelerar a integração entre os dois países. Este processo foi incrementado ainda mais em 1988 com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento e dos protocolos que estenderam a cooperação a diversos setores, alargando o escopo da integração para além da dimensão comercial.

O impulso da integração em nível bilateral contrastava com as práticas econômicas em ambos os países: na verdade, os governos de José Sarney e de Raul Alfonsín não se caracterizaram propriamente por seus compromissos com a ortodoxia econômica, mas antes por seu distanciamento dos postulados liberais neste campo. Ainda assim, Brasil e Argentina conseguiram ampliar a agenda da integração e estimular novas oportunidades de cooperação, gerando as condições que permitiriam, em curto tempo, conferir ao processo de integração novas dimensões além daquela puramente comercial e retirá-lo da tutela exclusiva dos governos.

Por outro lado, também é forçoso reconhecer que o impulso das relações Brasil e Argentina não se associou tampouco à atuação da ALADI, que atravessava uma fase de incipiente funcionamento. Na verdade, os dois países estabeleceram uma pauta de negociação que transcendeu o escopo da ALADI, mas que nela encontrou uma forma de instrumentalização inicial, sobretudo na área comercial. Cabe lembrar que a valorização dos eixos bilaterais de comércio fora um dos princípios consagrados no Tratado de Montevidéu de 1980 como forma de revigorar o processo de integração. Os mecanismos de cooperação estabelecidos entre Brasil e Argentina foram estendidos em 1990 ao Uruguai e ao Paraguai, criando as bases para o Tratado de Assunção de 1991 que prevê a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Outras iniciativas bilaterais posteriores à cooperação Brasil-Argentina ou de nível sub-regional, como o Grupo dos Três, também se inseriram no marco institucional da ALADI (4).

Alguns outros esquemas de integração que se mantiveram inoperantes nos anos oitenta são também revigorados ao final desta mesma década, como no âmbito centro-americano. O comércio intra-regional naquela área apresentou uma gradual recuperação a partir de 1988, beneficiando-se dos êxitos políticos de pacificação e restauração de regimes democráticos. Do mesmo modo que os demais, os países centro-americanos também adotaram políticas de reforma econômica e de abertura comercial. Apesar dos graves problemas de ordem política e econômica que ainda persistem, se logrou um êxito significativo no avanço do processo de integração que foi retomado a partir de 1990 com o Plano de Ação Econômica da América Central (5).

No âmbito caribenho, registrou-se uma evolução um pouco diferente da das demais regiões. As economias dos países do Caribe sofreram o impacto da crise econômica na primeira metade dos anos oitenta, mas, ao mesmo tempo, beneficiaram-se da política de apoio econômico promovida pelos Estados Unidos através da Iniciativa para o Caribe de 1982. Apesar de suas limitações, esta iniciativa propiciou àqueles países uma alternativa complementar de recuperação econômica e de vinculação privilegiada com seu mais importante sócio, estabelecendo, desde então, um padrão homogêneo de políticas econômicas e comerciais.

Assim, tornou-se possível, desde 1986, retomar os esforços de integração de suas economias e de negociar conjuntamente a renovação da Iniciativa para o Caribe junto aos Estados Unidos e da Convenção de Lomé junto à Comunidade Econômica Européia.

Também o Grupo Andino rearticulou-se a partir de 1989 com o propósito de reativar a integração econômica através de uma série de medidas envolvendo a melhoria da infra-estrutura, a harmonização de políticas econômicas e a reativação da união aduaneira entre Peru, Venezuela e Colômbia até 1995. No entanto, o Grupo viu-se em situação difícil, gerada, sobretudo, pelas mudanças políticas no Peru e com a ausência de acordo nas negociações sobre a tarifa externa comum.

O que se observa, portanto, no início dos anos noventa, é que a retomada das iniciativas integracionistas em toda a América Latina, seja através da revitalização de esquemas já existentes ou do lançamento de novas iniciativas sub-regionais, como o Mercosul e o Grupo dos Três. Este processo tem, com efeito, alguns elementos comuns quanto às suas motivações, entre eles a busca de uma nova inserção econômica internacional em uma posição mais competitiva e a busca de ações cooperativas e concertadas em cada agrupamento frente aos desafios e ameaças que lhes impõe a articulação de espaços econômicos integrados na América do Norte, Europa e Ásia. Representa, ao mesmo tempo, uma resposta às necessidades internas de estabelecer novas bases econômicas e de comprometer os agentes econômicos e sociais com os projetos de modernização e de reformas estruturais. A integração em nível regional ou sub-regional passou a constituir uma importante dimensão das estratégias de resposta às mudanças econômicas que se produziam interna e externamente.

No entanto, é preciso considerar alguns aspectos particulares a cada iniciativa sub-regional para que se possa avaliar de forma mais precisa o papel desempenhado pelo liberalismo na revitalização dos esquemas de

integração na América Latina. Constata-se, inicialmente, que este impulso deu-se em diferentes circunstâncias segundo cada iniciativa e nem sempre esteve associado de forma uniforme, em suas origens, à vigência de políticas econômicas liberais: manifestou-se primeiramente no Caribe e depois no Cone Sul, e foi mais tardio para o Grupo Andino e para a América Central. Isto implica que os condicionantes em cada caso foram também distintos.

Para os países do Caribe, o impulso da regionalização beneficiou-se de uma situação de privilégio estratégico junto aos Estados Unidos e, em conseqüência, de um mecanismo de cooperação com aquele país que envolvia a criação de uma área de livre- comércio unilateral entre eles. Esta situação privilegiada de países de pequena estatura geográfica e econômica ante uma superpotência estimulava a sua integração. De fato, a pequena magnitude dos territórios e dos recursos dos países do Caribe tem sido uma das mais tradicionais motivações para a integração. Tal motivação acentua-se ante a necessidade de manejar uma situação de privilégio político junto a uma superpotência que atua unilateralmente.

A perda desta condição estratégica privilegiada junto aos Estados Unidos, ocasionada pelo fim da confrontação bipolar e pela possibilidade da competição mexicana através do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), gerou para o Caribe uma nova situação de incertezas na qual as reações às tentativas de integração passaram a ser extremamente cautelosas (6). Ainda assim, a integração continua a ser percebida como necessária para aumentar a capacidade de negociação do conjunto da região. As políticas de liberalização econômica e de abertura comercial, adotadas desde 1986, contribuíram para a recuperação dos níveis de comércio intra-regional e permitiram um maior grau de convergência e coesão para fazer frente às condições mais restritivas de acesso aos mercados externos. Por outro lado, acentuaram as vulnerabilidades e fortaleceram a atitude defensiva daqueles países; vale dizer, a integração caribenha, no presente, ampara-se muito mais em uma visão cautelosa e defensiva em relação ao exterior que em um sentido de convicção quanto a uma ampla abertura econômica.

No caso do Brasil e Argentina, e posteriormente do Mercosul, o projeto de integração é, simultaneamente, um elemento indutor e o resultado de um processo de aproximação que deu fim à rivalidade latente que caracterizou as relações entre os dois países por muitas décadas. Assim, antes de constituir um fato econômico, a integração representa uma iniciativa política, e por esta razão, conseguiu importantes avanços, mesmo em face da heterodoxia econômica dos governos Sarney e Alfonsín.

Nesse caso, a integração apresentou-se como um elemento estimulador de mudanças internas que resultassem em maior eficiência e competitividade econômica, uma vez que exige a identificação de problemas internos e estabelece a necessidade de respostas visíveis dentro de prazos relativamente curtos. A integração, sobretudo em sua fase mais recente e dinâmica no âmbito do Mercosul, coincide com a abertura econômica e comercial que promovem os países membros, mas não é uma conseqüência ou produto direto dela (7). Mais importante é o fato de que a abertura comercial promovida pelos dois países, como pelos demais na América Latina, é uma iniciativa unilateral, o que coloca várias dúvidas sobre a própria natureza de um contexto global em que ao discurso neoliberal se contrapõe a nítida tendência de retomada do protecionismo sob novas roupagens.

Há elementos para supor que o revigoramento do regionalismo econômico, no caso dos países do Mercosul, representa uma tentativa de incrementar o intercâmbio comercial em sua área em resposta a um contexto extra-regional em que se fortalecem e se redefinem as práticas protecionistas, e não propriamente a um ambiente de ampla abertura econômica e comercial. Configura, portanto, uma medida natural ante a necessidade de explorar oportunidades de acesso e garantir a presença nos próprios mercados regionais.

Em relação ao Pacto Andino, a integração apresenta duas características: primeiro, a paralisia que resultou de questões políticas e do intento dos países membros de estabelecer novas vinculações que o arranjo institucional presente não comporta; e, segundo, sua fragmentação gradual em torno de eixos constituídos de dentro para fora, como é o caso do Grupo dos Três e dos sinais da Bolívia e do Peru em direção ao Mercosul. Ademais, não é possível identificar um grau de homogeneidade entre os países que tomam parte dessas iniciativas no que se refere aos resultados de suas políticas: o liberalismo tem sido relativamente exitoso no México, ao passo que na Venezuela e no Peru são claros os sinais de suas limitações e contradições.

Os casos do Chile, em particular, do Peru e do México, em menor medida, são ilustrativos de como as relações entre o liberalismo econômico e a integração regional não se estabelecem de maneira uniforme. No caso do Chile, observa-se o paradoxo de que o fato de haver aquele país avançado no processo de liberalização e abertura de sua economia passou a ser argumentado como um obstáculo a sua efetiva participação em qualquer esquema sub-regional em marcha. A vinculação regional do Chile está se estabelecendo através de um amplo conjunto de acordos bilaterais que, se por um lado

compreendem a cooperação em setores não somente comerciais, não lhe permitem exercer um papel dinamizador e de liderança que sua condição de país mais aberto lhe permitiria. A assumir-se como verdadeiro, em sua plenitude, o argumento de que a integração resulta, em grande medida, da convergência de políticas econômicas liberais, torna-se curioso que a economia mais aberta e estável na América do Sul não esteja envolvida em nenhum esquema formal de integração de alcance sub-regional.

No caso do Peru, e tomando em conta sua atual posição marginal no Pacto Andino, torna-se claro que considerações políticas podem sobrepor-se ao conteúdo de seu modelo econômico na determinação do curso da integração. Ademais, é claro que, à parte da questão política, e apesar das reformas econômicas e comerciais, o Peru não logrou ainda romper seu isolamento e definir novas vinculações no contexto regional. O México, por sua vez, exemplifica uma situação em que é nítida a associação entre o liberalismo econômico e a valorização da integração de forma seletiva, o que faz com que, no caso daquele país em relação à América Latina, ela se estabeleça muito mais por instrumentos bilaterais do que através de esquemas formais preexistentes.

## Conclusões: os desafios do esgotamento do neoliberalismo

Conforme visto nos parágrafos anteriores, o processo de integração está se reestruturando na América Latina através de uma série de acordos bilaterais de liberalização comercial e de esquemas sub-regionais que são congruentes com a abertura das economias, mas está fundamentado em realidades muito diferentes no que se refere às políticas econômicas domésticas e aos seus desdobramentos internos.

No entanto, é preciso considerar que, ultrapassada a fase inicial de convergência entre os países latino-americanos quanto aos diagnósticos e prescrições para a superação da estagnação econômica, são precisamente os impasses e contradições advindos ou aprofundados pela adoção de políticas econômicas de corte liberal que estarão condicionando de forma direta o êxito dos esforços de integração (8).

Já há sinais evidentes de que o declínio da renda *per capita*, a maior desigualdade na distribuição da riqueza e das oportunidades, o conseqüente acirramento dos conflitos distributivos e o agravamento das condições

sociais se podem contar entre os efeitos que se contrapõem ou relativizam os avanços em termos de equilíbrio macroeconômico em vários países da América Latina (9). Na verdade, a integração econômica não poderá consolidar-se apenas a partir da estabilidade macroeconômica se a esta corresponderem crescentes níveis de instabilidade social e mercados vulneráveis e com pouco dinamismo interno.

Esta situação coloca o risco de que, ainda que as iniciativas de integração avancem, as mesmas poderão conduzir a um quadro de "integração fragmentada" regionalmente e no qual a convergência dos diversos acordos bilaterais e os esquemas sub-regionais poderão ser obstaculizados por diferenças de princípios, ritmo e conteúdo dos diferentes acordos.

Esta perspectiva de fragmentação também acentua a vulnerabilidade da região frente à superação da fase de prevalência do discurso neoliberal, sob o qual se racionalizaram as diversas iniciativas de integração. Há evidências de que, tanto em termos regionais como globais, estão se fortalecendo os padrões de comércio administrado, ao mesmo tempo em que novas formas de protecionismo se estabelecem através da vinculação de temas comerciais com outros temas da agenda internacional, como meio-ambiente, direitos humanos e desenvolvimento social (10).

A gradual introdução de um novo paradigma não implica a refutação integral e imediata daquele em vigor. Para a integração regional isto significa que, dentro das diferentes iniciativas, os países deverão ajustar-se às exigências da abertura comercial até um nível compatível com os de seus principais sócios comerciais e, ao mesmo tempo, terão que confrontar os arranjos e argumentos protecionistas de última geração. É precisamente frente a este cenário de gradual afastamento dos postulados neoliberais que uma acentuada dispersão dos marcos de integração pode converter-se em uma grande vulnerabilidade para a América Latina. Em um contexto de crescentes dificuldades de acesso aos principais mercados de exportação, como nos anos oitenta, é sempre forte o estímulo para responder de forma isolada, como o fizeram estes mesmos países no passado.

É possível concluir que o paradigma neoliberal não teve manifestação e influência uniformes sobre a integração econômica em nível regional. Ainda que a tenha favorecido, o ressurgimento do regionalismo econômico não lhe pode ser atribuído de modo exclusivo. As explicações para tal ressurgimento estão associadas a fatores distintos segundo cada esquema de integração. A exemplo da industrialização pautada na política de substituição de importações, que orientou os esforços de integração no início da década de sessenta, o neoliberalismo conferiu uma lógica e impulsionou, sob

diferentes condições, o processo até o ponto em que as dificuldades e contradições de seu próprio exercício começaram a obstaculizar a evolução das iniciativas integracionistas.

É possível que a América Latina não tenha esgotado ainda seu ciclo neoliberal. No entanto, são visíveis os impasses gerados por diferenças de ritmo e conteúdo das políticas com que os países latino-americanos implementaram a receita neoliberal. São igualmente nítidas as crescentes assimetrias econômicas e sociais no interior e entre as sociedades que condicionam cada vez mais o avanço da integração. Precisamente por ser um instrumento, e não um objetivo em si mesma, a integração econômica parece estar fadada a sobreviver aos paradigmas a que se submete em diferentes momentos históricos e que orientam as ações dos diferentes agentes políticos e econômicos.

NOTAS

1 Sobre as contradições entre o liberalismo político e econômico e suas conseqüências na América Latina, ver John A. Peeler, "La Consolidación Democrática en los Tiempos Coléricos", texto apresentado na Segunda Conferencia Sobre Cultura, Sociedad y Cambio en las Américas, Venezuela, março de 1993.

2 Como recurso analítico, é possível identificar quatro paradigmas que orientaram a evolução política e econômica da América Latina: o militarismo, o marxismo, o populismo e o dirigismo econômico. Sobre eles, ver Enrique Klaus, "Old Paradigms & New Openings in Latin America", *Journal of Democracy*, vol.3, n.1, jan. 1993. No presente texto, se consideram os paradigmas econômicos, fundamentalmente o desenvolvimento através da substituição de importações e o neoliberalismo vigente.

3 Enquanto o valor do comércio entre os países membros daALALC duplicava entre 1978 e 1980 (US$ 5,8 milhões para US$ 10,9 milhões), a porcentagem do comércio negociado caiu de 42% para 29% no mesmo período, segundo dados da Secretaria Geral da ALADI.

4 A partir de 1990, houve uma proliferação de acordos bilaterais protagonizados principalmente pelo Chile, que assinou acordos com a Argentina (1990), México (1991), Venezuela, (1991), Estados Unidos (1990) e, mais recentemente, com o Brasil. O Chile mantém ainda negociações com a Colômbia, Equador, Bolívia e Costa Rica. Outros exemplos são os acordos entre a Colômbia e México (1992) e entre Venezuela e Colômbia (1992).

5 Após a aprovação do PAECA, se observou um esforço intenso de gerar novas instâncias para gerir o processo de integração na América Central e a reativação

de outras já existentes como a Organização dos Estados Centro Americanos (ODECA) paralisada desde 1969. No âmbito da ODECA se instaurou o Sistema de Integração Centro Americano (SICA), que se espera seja convertido em organismo coordenador da integração naquela região.

6 Esta foi, por exemplo, a característica principal da reação dos países do Caribe à Iniciativa Para as Américas. O mesmo tipo de atitude também se manifesta com respeito à integração intra-regional através do cumprimento ou adiamento dos prazos no âmbito do CARICOM e da intensificação de práticas de comércio não negociado.

7 No caso do Brasil, por exemplo, se adotou, a partir de 1990, uma política de redução linear e semestral das tarifas que se completará em 1994 e que é convergente com o ritmo de redução acordado no âmbito do Mercosul. Porém, quando esta política foi adotada, as bases da integração com a Argentina já estavam lançadas, de modo que o que fazem os dois países é acelerar o processo, reduzindo de dez para cinco anos o prazo estipulado para a conformação do mercado comum.

8 Sobre o processo de distanciamento econômico e social nos países latino-americanos há inúmeros estudos recentes, dentre eles: Carol Graham, "Economic Austerity and the Peruvian Crisis:The Social Cost of Autocracy", *SAIS Review*, vol 13, n.1; Michel Coppedge, "Venezuela's Vulnerable Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 3, n. 4, 1992; Michel Gold-Biss, "Colombia: Understanding Recent Democratic Transfomation in a Violent Polity", *Latin American Research Review*, vol. 28, n. 1, 1993.

9 William C. Smith. "Neoliberal Restructuring, Distributional Struggles and Scenarios of Democratic Consolidation in Latin America", texto apresentado no International Conference on Liberal Strategies of Refoundation: Contemporary Dilemmas of Development, Insituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, agosto de 1992. Smith acentua que os programas neoliberais levam ao fortalecimento do poder dos setores líderes da classe empresarial, porém o compromisso destes setores com o livre comércio não é permanente se suas vantagens comparativas não lhes possibilitam benefícios em um contexto de abertura ou mesmo quando não são competitivos.

10 As expressões mais visíveis dessas tendências são o *eco-protecionismo* e o chamado *dumping social* que configuram formas inéditas de argumentação protecionista. A primeira já vem sendo estudada e discutida no âmbito dos organismos internacionais governamentais e não-governamentais. A segunda é mais recente e não foi ainda estudada de forma mais sistemática.

# A propriedade intelectual na política exterior e nos processos de integração econômica

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

## Defendendo o capital: novas realidades e velhos métodos

Em princípios do século XIX, impossibilitado de conquistar a Inglaterra, Napoleão decretou o bloqueio continental contra a ilha, eliminando ou restringindo severamente o comércio britânico com o continente. Já no começo deste século, canhoneiras européias, sob o olhar complacente dos Estados Unidos, bombardeavam Caracas, na tentativa pouco civilizada de obrigar o Governo da Venezuela a retomar o pagamento de sua dívida externa, interrompido por inadimplência temporária do país.

A propriedade intelectual é uma das muitas formas de propriedade patrimonial vinculadas à forma especificamente contratualista das relações sociais nas formações derivadas da tradição legalista romana. No passado, a principal propriedade a ser protegida consistia no patrimônio físico dos capitalistas e nos investimentos realizados em países estrangeiros. Atualmente, a propriedade intangível, materializada no direito autoral, no *know-how* e nos direitos patentários, constitui o objeto de uma acirrada disputa em nível mundial que envolve crescentemente a política externa dos Estados e o comportamento das organizações internacionais.

A sustentação dos interesses do capital estrangeiro investido nos países periféricos constituiu, até um passado ainda recente, um dos principais motivos de conflito político entre governos dos países centrais e os Estados nacionais de formações dependentes. No século passado, as inadimplências latino-americanas em matéria de dívida externa constituíram freqüentemente

*Rev. Bras. Polít. Int.* 36 (2): 80-92 [1993].

* Doutor em Ciências Sociais. Diplomata.

motivação de intervenções abertas ou disfarçadas em seus negócios internos, quando não em atentados abertos à sua soberania nacional (1).

Em algumas ocasiões - como nos casos históricos do México (1861) e da Venezuela (1902) - os governos detentores de títulos de dívida pública chegaram a fazer apelo à ação armada para o ressarcimento dos débitos, provocando, no campo jurídico-conceitual, a primeira contestação à até então dominante "teoria dos credores". Esta, como se sabe, afirma que a obrigação do devedor é controlada pelo Direito privado dos contratos e que as relações entre as partes estão reguladas por instrumentos vinculativos: quando um Estado contrata um empréstimo, tacitamente abdicaria de seu caráter soberano e se submeteria voluntariamente às regras do Direito privado. Para contrapor-se a essa doutrina, o então Ministro argentino das Relações Exteriores, Luis Drago, formulou uma "teoria dos devedores", colocando ênfase no caráter soberano do Estado devedor, na impossibilidade de se perseguir judicialmente o Estado e na definição da dívida como uma simples "questão de honra". Para conciliar essas posições antitéticas, surgiu, posteriormente, uma terceira doutrina, a "teoria do contrato *sui-generis*", que via as transações de empréstimos como contratos de Direito público.

A estrutura da comunidade financeira internacional alterou-se substancialmente no segundo pós-guerra, com a emergência do FMI e do Banco Mundial e, se as incursões armadas, os bloqueios de portos e as intervenções diretas nas finanças dos devedores parecem ter hoje saído de moda, ficou a truculência dos banqueiros que, mesmo resguardada pelos salões acarpetados dos grandes hotéis, nada fica a dever à ética enviesada de seus predecessores.

A dívida externa já não é hoje motivo dos ácidos debates entre credores e devedores, com as mútuas recriminações características dos anos 80. Surgiu, em seu lugar, a controvérsia sobre os direitos de propriedade intelectual, abrindo caminho a práticas, senão tão brutais quanto as do passado, pelo menos tão discriminatórias e unilaterais como as das sanções comerciais e da imposição de direitos compensatórios, totalmente à margem do direito internacional.

Ao aproximar-se o final deste século, a principal - e agora única - potência imperial utiliza de forma recorrente a arma das retaliações comerciais para tentar atingir seus objetivos. A motivação alegada é a de que os demais países não "colaboram" com o "progresso" (medido pela potência hegemônica) das negociações comerciais em torno de algum tema relevante para o principal interessado, segundo o padrão global por ela definido.

## Propriedade Intelectual e Política Externa: a nova controvérsia

A propriedade intelectual converteu-se num desses padrões de comportamento que os EUA estabeleceram para o resto do planeta, sendo a posição do Brasil nesse particular um péssimo exemplo para os demais membros da comunidade mundial, passível, portanto, de punição severa. Desde meados dos anos 80, os EUA desencadearam uma guerra de patentes contra o Brasil, consubstanciada em retaliações comerciais motivadas pelo que eles julgam, de forma unilateral, ser uma insuficiência da proteção em propriedade intelectual em diversos temas de interesse norte-americano.

O mais recente caso da guerrilha norte-americana contra o Brasil envolve a atual controvérsia em torno do patenteamento farmacêutico no novo Código de Propriedade Industrial, ainda em exame no Senado Federal. Na segunda metade dos anos 80, os EUA impuseram sanções unilaterais ao Brasil, ilegais do ponto de vista do direito internacional, da mesma forma como ameaçam fazê-lo agora, caso a nova Lei não contemple os pontos julgados indispensáveis pela potência imperial. Em 1988, a aplicação de sanções materializou-se na forma de uma sobretaxa de 100% aplicada a produtos importados do Brasil, em especial no setor de papel e derivados. O Brasil solicitou então a constituição de um painel no GATT para examinar a matéria. Com a eleição de um novo governo no Brasil e sua disposição em proceder a uma revisão significativa da política industrial e de comércio exterior, as sanções foram retiradas e o Governo brasileiro submeteu ao Congresso projeto de lei de proteção aos direitos de propriedade industrial.

A espera dos EUA tem sido longa, todavia, uma vez que a prática democrática impõe, necessariamente, um amplo debate aberto a toda a sociedade. Mais importante, a legislação futura não segue obrigatoriamente o modelo proposto unilateralmente por Washington para os países julgados "inadimplentes" do ponto de vista de seus padrões de propriedade intelectual. O Congresso brasileiro, assim como o Congresso norte-americano ou qualquer outro, é soberano para fixar suas prioridades e definir os padrões aceitáveis pela sociedade brasileira.

Washington julga, entretanto, que o ritmo é muito lento e as disposições são pouco satisfatórias, notadamente em matéria de licenciamento compulsório, importação paralela e proteção específica ao setor farmacêutico: daí a abertura de nova investigação no primeiro semestre de 1993. A nova ameaça de sanções poderá materializar-se dentro de mais alguns meses,

segundo o formato já conhecido pelos diplomatas e negociadores brasileiros servido nos anos 80. Trata-se, portanto, de uma guerra fria entre os dois maiores países do hemisfério ocidental que ameaça contaminar toda a agenda de cooperação bilateral. Mais do que uma simples guerra de posições em torno de interesses comerciais concretos dos EUA ou de prejuízos efetivos para suas indústrias, trata-se propriamente de uma guerra conceitual, no sentido em que o que está em jogo, na verdade, são as posições ideológicas desse contendor.

Com efeito, os Estados Unidos não conseguem entender como um país possa ter, não o direito, mas a pretensão de defender posições próprias em sua lei interna e nos foros internacionais. Segundo altos funcionários de comércio dos Estados Unidos, a postura do Brasil na Rodada Uruguai, pelo menos em sua primeira fase, sempre foi extremamente ofensiva, mais do que a de muitos países latino-americanos, o que motivou portanto as primeiras sanções (2).

Atualmente, o que se alega é que a política brasileira é claramente desenhada para tornar impossível a outros países (entenda-se algumas companhias dos EUA) fazer negócios com o Brasil, devido aos problemas com a informática e a falta de patentes para produtos farmacêuticos. Essa política, segundo as alegações norte-americanas, não ajuda a "atrair investimentos para o Brasil", ou seja, na verdade, as vendas de companhias norte-americanas, especialmente farmacêuticas, no mercado brasileiro.

O que se observa, realmente, é uma falta de habilidade notória do governo americano, que sempre coloca suas aspirações de princípio, ou melhor, as de suas empresas, como um fato consumado, sem deixar nenhum espaço para um verdadeiro processo negociador. Em geral, não há discussão possível com o império, mas tão simplesmente a necessidade de se cumprir uma agenda imposta unilateralmente.

O equívoco fundamental das autoridades norte-americanas se situa na presunção de que tudo o que os EUA propõem, na Rodada Uruguai ou em outras instâncias negociadoras, deve ser visto como bom não apenas para si mesmos mas também para os demais países. O fundamento dessa postura é a insistência no direito dos EUA de continuar, como no imediato pós-guerra, a fixar por decisão unilateral, através de sua legislação nacional, os padrões a serem observados pelo resto do mundo. Os dispositivos da legislação comercial norte-americana, em especial a famosa Seção 301 de sua Lei de Comércio, são usados, não em complemento, mas em substituição aos esquemas multilaterais de solução de controvérsias.

## O Regime de Patentes: custos e benefícios

Dentre os inúmeros aforismas de Winston Churchill, dois são particularmente relembrados e costumeiramente repetidos por qualquer cidadão medianamente educado: sua oferta de sangue, suor e lágrimas, como condição para manter o povo inglês livre do domínio nazista, e sua *boutade* sobre a democracia, como sendo o pior dos regimes políticos... à exceção de todos os demais.

Em relação ao regime de patentes acontece algo semelhante. O sistema de proteção à propriedade industrial por via de patentes parece ser o pior de todos os regimes de defesa da tecnologia proprietária... à exceção, provavelmente, de todos os demais. Com efeito, apesar dos inúmeros defeitos que todo sistema de proteção patentária apresenta em termos sociais - monopólios temporários, fechamentos de mercados, abusos por falta de exploração efetiva ou preços excessivos, etc. - não se conseguiu conceber, até agora, um sistema alternativo que lograsse combinar o mínimo de proteção requerida pelo inventor (sem a qual ele não estaria disposto a realizar os esforços necessários para viabilizar uma idéia original) e o máximo de benefícios para a sociedade (que passa a dispor de novos métodos ou produtos suscetíveis de satisfazer suas necessidades sempre crescentes).

Do ponto de vista das relações (forçosamente desiguais) entre países desenvolvidos - ou seja, inovadores tecnologicamente - e os países em desenvolvimento - e, portanto, importadores líquidos de tecnologia - os benefícios pareceriam estar todos com os primeiros, enquanto que os segundos arcariam com os custos da apropriação monopólica. A realidade não é tão maniqueísta assim, uma vez que mesmo alguns países em desenvolvimento relativamente industrializados podem obter algumas vantagens com a proteção patentária, sob a forma de investimentos diretos vindos dos países detentores de tecnologias inovadoras. Todo o problema, bem mais um dilema, residiria assim no "trade-off" entre a transferência de recursos para o estrangeiro, sob a forma de custos patentários (*royalties*), no curto prazo, contra ganhos diretos e indiretos em termos de empregos e novas tecnologias, mas apenas a médio e longo prazo. Esse cálculo não é simples, uma vez que envolve "perdas" relativas no presente e "retornos" hipotéticos no futuro. Daí a luta entre partidários e opositores de um sistema abrangente de proteção à tecnologia proprietária, como a que se assiste hoje no Brasil em torno da aprovação congressual de um novo Código de Propriedade Industrial. Assim, se os conflitos relativos às concepções

diferentes do que venha a ser um "bom" sistema de patentes podem não gerar muito "sangue" entre os eventuais contendores, eles certamente vão provocar muito suor nas hostes dos nacionalistas extremados e algumas lágrimas (de crocodilo) nos representantes das multinacionais envolvidas na disputa.

A propriedade intelectual é certamente uma variável importante, embora não exclusiva, de qualquer política industrial e tecnológica nacional. Ela está relacionada, por exemplo, com os vários aspectos da relação entre o perfil tecnológico da indústria e o comércio internacional, decorrendo dessa relação, basicamente, o conflito entre os países inovadores, como os Estados Unidos, e os chamados *late-comers*, como o Brasil. Os primeiros querem, obviamente, extrair o máximo de renda possível de seus progressos tecnológicos, enquanto que os segundos visariam essencialmente diminuir a transferência líquida de recursos para os inovadores, até que pelo menos o intercâmbio entre licenciamento e comércio encontre patamares razoáveis de equilíbrio.

O sistema evolutivo da proteção multilateral à propriedade intelectual introduz, logicamente, custos e benefícios para todos os países envolvidos, mas a gradação é ainda mais difícil no caso dos países intermediários, como Brasil e Argentina, que necessitam operar uma espécie de salto tecnológico, num momento em que as lacunas do sistema multilateral de proteção começam a se fechar. Análises baseadas em modelos teóricos já revelaram que a extensão da proteção da propriedade intelectual a todos os países do mundo, como pretende a Rodada Uruguai, está longe de representar uma solução ótima do ponto de vista econômico e que pelo menos os países mais pobres deveriam ser excluídos da proteção patentária de amplo escopo.

Uma análise não passional do funcionamento da indústria farmacêutica no Brasil e nos EUA, por exemplo, nos levaria a desmistificar os argumentos extremos que costumam ser esgrimidos, num e noutro caso, em defesa de posições nem sempre muito claras ou compatíveis com o interesse nacional global das economias respectivas dos dois países. Mesmo reconhecendo a importância da tecnologia proprietária no processo de desenvolvimento industrial e tecnológico das indústrias farmacêuticas, caberia colocar no contexto apropriado os argumentos dos setores farmacêuticos nacionais e estrangeiros no que se refere à proteção dessas indústrias no Brasil (3). Se por um lado ela é importante para recompensar custos crescentes de pesquisa e desenvolvimento laboratoriais, por outro é sabido que nem as empresas nacionais nem as multinacionais realizam

pesquisa no Brasil, limitando-se à formulação e ao *marketing* dos medicamentos protegidos apenas por suas marcas. A despeito do não-patenteamento, o mercado brasileiro é dominado pelas firmas estrangeiras, altamente oligopolizadas. Estas últimas, ainda que venham a obter proteção, provavelmente não realizarão P&D no Brasil, preferindo, por razões práticas, concentrar recursos humanos e materiais em alguns poucos centros dos países desenvolvidos.

Se as razões alegadas pelos norte-americanos para utilizar a arma das retaliações comerciais unilaterais contra o Brasil mantêm-se rigorosamente as mesmas - a ausência de um regime de proteção patentária correspondendo exatamente ao modelo proposto pelos EUA - a postura de autoridades e especialistas brasileiros parece ter evoluído, passando da recusa sistemática do patenteamento farmacêutico a uma atitude de conciliação e aceitação parcial da necessidade de proteção das novas tecnologias. No caso da informática, que esteve no centro da primeira ameaça de retaliações, o contencioso foi resolvido com base numa lei *sui generis* concedendo proteção via direito autoral para os *softwares*, ademais da cessação dos casos mais evidentes de cópia de processos e produtos norte-americanos. No caso da indústria farmacêutica, que já motivou sanções ilegais e pode vir a acarretar novos prejuízos comerciais, a solução é mais complexa, envolvendo, do lado do Brasil o reconhecimento pleno do patenteamento, mas delongando e limitando sua introdução aos novos registros.

A importância da tecnologia proprietária no atual modelo industrial e tecnológico dos países mais avançados e a necessidade crucial que eles têm de que os países em desenvolvimento - sobretudo os chamados NICs - reconheçam plenamente o papel da proteção patentária nas relações comerciais e de investimento com suas empresas líderes têm influenciado de forma crescente as relações políticas entre os governos desses países, notadamente entre o dos EUA e os de alguns países asiáticos e latino-americanos. O conflito Brasil-EUA pode ser explicado, por um lado, por essa disputa conceitual em torno de padrões diferentes de proteção às novas tecnologias e, por outro, pelo exemplo negativo que o Brasil estaria dando aos países em desenvolvimento no quadro das negociações comerciais do GATT. Os EUA lideraram e continuam a liderar uma campanha para uniformizar as leis de propriedade intelectual em todo o mundo de forma a obter a proteção máxima de suas inovações.

# O MERCOSUL e a Agenda Internacional em matéria de propriedade intelectual: os novos desafios

Como é amplamente conhecido, a América Latina, e dentro dela o MERCOSUL, tem uma participação relativamente marginal nos avanços mundiais da ciência e da técnica, sendo basicamente importadora líquida de tecnologia, como de resto o conjunto dos países em desenvolvimento. Não obstante, o próprio fato da integração introduz um elemento inédito no processo de desenvolvimento sub-regional, mais não fosse pela perspectiva de mercados ampliados, pelas novas oportunidades de negócios que eles suscitam e pelas possibilidades de aumento na cooperação científica e acadêmica tanto no plano intra-regional como com terceiros países.

O quadro institucional e administrativo da pesquisa e desenvolvimento (P&D) - e em especial o da propriedade industrial - desempenha um papel de primeiro plano nesse processo de integração sub-regional, bem como na adaptação de nossos sistemas produtivos nacionais ao novo regime macroeconômico global. Independentemente dos avanços que venham a ser logrados em matéria de ciência e tecnologia no MERCOSUL, deve-se reconhecer que o tema da tecnologia proprietária comparece na agenda da fase de transição do MERCOSUL num momento de grandes desafios para os quatro Estados Partes do Tratado de Assunção. Esses desafios derivam tanto, na frente externa, dos novos desenvolvimentos ocorridos na esfera das negociações multilaterais ou das relações econômicas bilaterais, como, na frente interna, dos necessários ajustes e modificações que se fazem atualmente nas legislações de propriedade industrial, no Brasil e na Argentina em particular.

Num como noutro caso, nossos países, governo e sociedade, terão de adaptar-se às novas realidades emergentes nos cenários internacional e regional. As novas condições de trabalho são dadas por um ambiente internacional essencialmente marcado pela mercantilização crescente das conquistas da ciência aplicada, onde a extensão da patentabilidade combina-se, cada vez mais, com a preservação ampliada da confidencialidade tecnológica dos novos produtos e dos processos produtivos, estes cada vez mais concebidos e elaborados em significativa proporção nos laboratórios das grandes empresas transnacionais.

O que se pretende agora, com as mudanças propostas no quadro da Rodada Uruguai do GATT e nos projetos em exame no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual, é fechar completamente as lacunas

existentes, configurando um regime de *over protection*. Ironicamente, essa reformulação de caráter monopólico se dá no âmbito de negociações multilaterais que supostamente estariam dirigidas a liberalizar o comércio internacional.

Em outros termos, as mudanças sugeridas no quadro legal multilateral de proteção aos direitos de propriedade intelectual poderiam tornar muito difícil, no futuro, estratégias baseadas na imitação e poderiam provavelmente impedir novos exemplos de *catching-up*, como experimentado com sucesso no passado por países como o Japão e os NICs asiáticos. O que está em jogo, claramente, é a forma pela qual a tecnologia deve ser difundida no mundo - se em sua forma fixa final, isto é, incorporada em bens comercializáveis, ou por meio de investimentos diretos e acordos de licenciamento tecnológico - e a possibilidade de que os países em desenvolvimento tenham acesso a ela oportunamente. A revisão em curso no sistema de propriedade intelectual parece apontar para o fechamento dessa difusão, ou pelo menos para o estabelecimento de grandes limitações à tranferência de tecnologia, de forma a dificultar ou retardar o surgimento de novos competidores (4).

Sem embargo de tentativas eventuais, num mundo crescentemente "interdependente" como o que assistimos hoje, será extremamente difícil controlar todos os fluxos de tecnologia, a menos que se estabeleça um regime tão caracteristicamente fechado que possa colocar em risco os processos de desenvolvimento científico e tecnológico nos próprios países desenvolvidos. É bem verdade que, confirmando-se a substituição da antiga bipolaridade estratégica por uma nova tripolaridade econômica - na qual os EUA, a Europa e o Japão passam a dar as cartas do novo equilíbrio mundial - algumas nações individuais sempre serão mais "interdependentes" do que outras, da mesma forma como na "fazenda socialista" imaginada por Orwell, a despeito da "igualdade geral", alguns animais eram sempre mais "iguais" que outros. Assim, corre-se o risco de os países em desenvolvimento terem de permanecer numa espécie de "limbo tecnológico" de onde só poderão subtrair-se à custa de seus próprios esforços, vale dizer por meio de um programa próprio de autocapacitação tecnológica.

Com efeito, a cooperação internacional, nos campos da ciência e da tecnologia, entre os países desenvolvidos, vem sendo proposta por representantes do próprio país líder nesse terreno. Para os Estados Unidos, a necessidade de cooperação multilateral na *big science* e na tecnologia de larga escala, bem como as limitações práticas no controle do fluxo de informação, colocam o difícil desafio de manter a competitividade econômica

sem dispor de uma forte posição proprietária ou de uma liderança indiscutível no que se refere ao conhecimento científico. A solução, mesmo para a principal potência científica do planeta, pareceria estar em aprender a desfrutar melhor e mais rapidamente do conhecimento básico onde quer que ele seja desenvolvido. Como definição de política nacional, isto requeriria que os EUA fizessem pressão sobre todas as demais nações desenvolvidas para que estas mantenham uma total abertura na pesquisa científica básica e a garantia de possibilidades irrestritas para que todos possam licenciar tecnologia.

## Propriedade Intelectual e Integração Regional

Os direitos de monopólio envolvidos na proteção à propriedade intelectual conflitam obviamente com os princípios do livre mercado e também com a livre circulação de mercadorias no âmbito de um mercado comum, como aquele constituído na Europa ocidental ou como o que se pretende constituir no MERCOSUL. Com efeito, tanto num como noutro caso, o que se pretende criar é um espaço econômico comum no qual são proibidas as restrições quantitativas às importações assim como quaisquer outras medidas de efeito equivalente, delineando-se, portanto, um conflito entre a *existência* de direitos de propriedade intelectual e os efeitos do *exercício* desses direitos sobre as normas regulando a livre circulação de mercadorias no mercado comum (5).

O Tribunal da CEE desenvolveu uma distinção entre a existência desses direitos e o seu exercício, reconhecendo plenamente os direitos proprietários, mas não permitindo que o titular aja em conflito com os objetivos do Tratado em materia de livre circulação de mercadorias e de defesa da livre concorrência comercial. Na CEE, "o desenvolvimento de tal princípio pelo Tribunal de Justiça Europeu constitui-se em um instrumento judicial de fundamental importância para se estabelecer o equilíbrio entre interesses - privados - do titular da patente e o interesse geral de um mercado livre na Comunidade. O titular da patente possui vantagens advindas do monopólio a ele concedido, mas este monopólio não será exercido a seu bel-prazer, será limitado para encaixar-se nos interesses e nas exigências impostas pelo Direito Comunitário." (6).

A experiência européia certamente encerra muitos ensinamentos para outras áreas de integração, inclusive para o MERCOSUL e principalmente nesta área do direito patentário. Em qualquer hipótese,

porém, o MERCOSUL ainda não conforma uma zona de livre-comércio plena e está longe de constituir-se numa união aduaneira solidamente estabelecida, o que só deve ocorrer a partir do ano 2001. Basta dizer que não se vislumbra ainda no horizonte a preeminência do direito comunitário sobre os direitos nacionais e que a imensa e árdua tarefa da harmonização das legislações respectivas dos países membros sequer começou.

De toda forma, trata-se de um dos temas negociadores mais densos de significado para a política industrial e tecnológica dos países membros e no qual a correção das assimetrias implicará numa escolha entre modelos alternativos de desenvolvimento econômico. Assim, não está claro que a posição mais liberal em matéria de proteção patentária - aquela que reconheceria, por exemplo, a importação como "working of the patent" para todos os efeitos equivalentes - acarrete automaticamente maiores benefícios em matéria de comércio e investimentos: um país como o Brasil que não reconheça essa liberalidade patentária poderia estar mais bem posicionado do que outro no interior de um mesmo território econômico, passando a receber o investimento direto estrangeiro em detrimento de outro, como a Argentina, digamos, que aceita a importação para fins de exercício dos direitos patentários.

Os quatro países, como de resto os demais países latino-americanos, estão atualmente engajados em programas nacionais de melhoria da competitividade e produtividade de suas empresas, como forma de adaptá-las ao novo cenário internacional da "terceira revolução industrial". Ora, essa modernização e adaptação ao novo paradigma produtivo passa necessariamente pela maior capacitação tecnológica dessas empresas e pelo desenvolvimento da inovação nos laboratórios industriais e nas universidades e centros de pesquisa.

Caberia, nesse sentido, explorar a via da cooperação regional no campo tecnológico. Diferentemente da via propriamente multilateral, que colocaria frente a frente países essencialmente desiguais em termos de suas contribuições tecnológicas potenciais, a cooperação regional tem a virtude de mobilizar atores dotados de maior uniformidade social e econômica, como é o caso dos países atualmente comprometidos com a conformação do Mercado Comum do Sul.

Uma maneira de estimular esse processo de cooperação seria a de desenvolver um programa regional de desenvolvimento científico e tecnógico tomando como pilares a transferência de tecnologia entre os parceiros envolvidos e a criação de normas e padrões similares de proteção e intercâmbio

de tecnologia proprietária. O primeiro aspecto implica na implementação de bancos de dados com a informação tecnológica disponível, enquanto que o segundo apontaria para a harmonização dos sistemas nacionais de propriedade industrial. As características essenciais de um "pacto sub-regional" nessa matéria poderiam ser sumariamente apresentadas.

Grande parte dos países divulga, em bases regulares e públicas, solicitações de patentes que, intrinsecamente, constituem um resumo especializado e um *state of the art* de informação tecnológica disponível num determinado país num momento dado. Com efeito, a informação tecnológica contida nos documentos de patente desempenha um importante papel não apenas no relativo a servir como fonte de informação tecnológica, mas também como material para julgar tendências de pesquisa e desenvolvimento internacional. O INPI brasileiro, por exemplo, mantém um Banco de Patentes com mais de 18 milhões de documentos de patentes dos principais países industrializados, o que faz do Brasil um centro de documentação *par excellence* da América Latina.

Esse acervo, excepcional a todos os títulos - pois que atualizado, a cada mês, com cerca de 30 mil novos documentos recém publicados no exterior - poderia ser colocado à disposição dos demais países envolvidos num projeto de cooperação regional no campo da propriedade industrial, a ser negociado preferivelmente em cooperação com a Organização Mundial da Propriedade Intelectual. Sua implementação poderia ser feita em paralelo ao projeto já existente de criação de um Centro Internacional de Documentos de Patentes em língua castelhana, patrocinado pelo Governo da Espanha, conformando assim um grande banco de dados a partir do qual se estabeleceriam programas de disseminação tecnológica beneficiando as empresas dos países associados.

Na segunda vertente, caberia trabalhar entre as oficinas nacionais de propriedade industrial dos países membros do Mercosul (e eventualmente de outros países interessados) no sentido de começar a uniformizar (e, numa etapa ulterior, unificar) determinados serviços e procedimentos vinculados à administração e funcionamento dos sistemas de propriedade industrial. A fase inicial da cooperação regional nesse terreno envolve o que já se convencionou chamar de "harmonização do sistema de patentes".

A primeira etapa, a curto prazo, buscaria uma homogeneização de procedimentos nacionais, adaptando-os e modernizando-os, tendo-se em mente, ainda, sua compatibilidade com o sistema internacional. Tendo-se em conta as realidades econômica e social dos países latino-americanos

serem bastante próximas, existe a possibilidade do estabelecimento de uma legislação comum. Assim, numa segunda etapa, seriam considerados os aspectos substantivos das legislações nacionais.

O programa de transição previsto no Tratado de Assunção para a constituição do Mercosul, tal como consubstanciado na agenda de trabalho aprovada em Las Leñas (Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 1/92) prevê, entre outros elementos, a coordenação e a harmonização de diferentes aspectos das políticas econômicas nacionais, o que inclui, obviamente, políticas industriais e tecnológicas. Sem prejuízo para a cooperação mais estreita que se possa estabelecer ao nível quadripartite no campo da harmonização patentária - a ser objeto, precisamente da Comissão de Propriedade Industrial constituída no âmbito do SGT7 -, um programa amplo de cooperação científica e tecnológica poderia, igualmente, ser desenvolvido no âmbito propriamente ibero-americano, em cooperação com as diversas entidades existentes nesse campo: a ALADI, a OMPI, o SELA (que já forneceu importantes elementos conceituais e de orientação macroeconômica sobre a matéria) e, obviamente, o Programa Ibero-americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento. Muito ainda resta a ser feito, mas o próprio fato de existir um programa consolidado nessa área oferece, precisamente, uma base institucional adequada aos avanços ulteriores.

Notas

1 Charles Lipson, *Standing Guard: Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries* (Berkeley: University of California Press, 1985).

2 Cf. Alan V. Deardoff, "Should Patent Protection be extended to all Developing Countries?", *The World Economy* (vol. 13, nº 4, december 1990, pp. 497-508).

3 Essa análise foi realizada no trabalho da jornalista Maria Helena Tachinardi: *A Guerra das Patentes: o conflito Brasil x EUA em propriedade intelectual* (São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993).

4 Carlos Maria Correa, *Propiedad Intelectual, inovación tecnológica y comercio internacional* (Buenos Aires: Centro de Economia Internacional, DT 04/88, 1988).

5 Ver Eugênio da Costa e Silva, "A Livre Circulação de Bens e Mercadorias e o Direito sobre as Patentes: a experiência da CEE", *Boletim de Integração Latino-Americana* (Brasília, nº 11, outubro-dezembro 1993).

6 *Idem, ibidem.*

# A Diplomacia brasileira e o Mercado Comum Europeu

CLODOALDO BUENO*

*RESUMO*

*A tendência mundial de formação de blocos econômicos pode ser vista não só como integração mas também como desintegração, pois o autoprotecionismo que lhes é inerente não contribui para uma verdadeira universalização das trocas de bens e serviços. Esta observação decorre da análise de uma experiência histórica concreta: a reação da diplomacia brasileira em face do Mercado Comum Europeu instituído em 1958, em decorrência do Tratado de Roma.*

*A diplomacia do Brasil preocupou-se com os efeitos negativos do MCE para as economias latino-americanas em geral no que dizia respeito a comércio e investimentos em razão da concorrência desigual que favorecia os então chamados "territórios não autônomos". O trabalho oferece subsídios de natureza histórica para a atual discussão sobre a integração das economias nacionais em blocos econômicos.*

Até recentemente, o Brasil, não obstante a retórica pan-americanista, tradicionalmente reagiu de modo negativo, ou com pouco entusiasmo, aos acordos de integração regional. Já no final da década de 80 do século passado, a diplomacia do Império Brasileiro ao analisar a agenda proposta pelos Estados Unidos, quando estes convocaram uma Conferência Internacional Americana que se reuniria em Washington em 1889 - pretensamente fundada no ideal pan-americano que remontava à anfictionia bolivariana de 1826 - descartou qualquer possibilidade de aceitar uma zona americana de livre comércio nos moldes do bem sucedido *Zollverein* que, em parte, explica a unidade alemã concluída em 1870. Constava também na agenda do encontro um item destinado ao estudo

*Rev. Bras. Polít. Int.* 36 (2): 93-100 [1993].

* Professor Titular da Universidade Estadual Paulista.

da instituição de uma moeda comum hemisférica. A diplomacia imperial não viu conveniência de o Brasil entrar em qualquer associação aduaneira, pois estava convencida de que esta beneficiaria exclusivamente aos Estados Unidos. Estes já eram o principal importador do Brasil, independentemente de qualquer acordo de abrangência continental (1).

Com efeito, pode-se questionar os resultados dos hoje tão em voga acordos de integração regional, pois afetam negativamente uma desejável integração mundial que deveria decorrer de uma verdadeira universalização das trocas, favorecida por uma competição internacional efetiva. Neste sentido, tais uniões ao invés da intregração mundial poderão ter efeitos inversos àqueles constantes da retórica que os inspiram, aumentando ainda mais a distância entre os países e recrudescendo o regionalismo, numa espécie de nacionalismo ampliado. A propósito do atual tema referente à integração, o ex-Ministro das Relações Exteriores Mário Gibson Barboza manifesta opinião de que aquela "não é um conceito altruísta e positivo, como poderia parecer, mas sim uma proposta egoísta e negativa, que não conduzirá, (receia) à almejada paz universal" (2).

Rubens Ricupero e Sérgio Amaral chamam a atenção para os desvios potenciais, em escala considerável, que o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), assinado em 17 de dezembro de 1992 pelos Estados Unidos. México e Canadá, poderá provocar aos investimentos e às exportações brasileiras para os Estados Unidos e o México (3). Em razão da regionalização, juntamente com outros fatores, Paulo Roberto de Almeida, por sua vez, vislumbra um cenário em que existiria "uma espécie de *mercantilismo multilateral*" no qual o GATT busca administrar o "multilateralismo com os blocos regionais de comércio" (4).

Nesta linha de pensamento, a recuperação histórica da reação da diplomacia brasileira no momento da formação do Mercado Comum Europeu, constitui-se em importante referência de observação em razão da similiaridade das atuais previsões sobre os efeitos do NAFTA, a partir da qual se pode fazer, com as devidas adaptações e ressalvas derivadas de momentos históricos distintos, algumas ilações que, eventualmente, podem fornecer subsídios ao importante e atual debate.

O Mercado Comum Europeu (integrado inicialmente pela França, República Federal Alemã, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo), saudado e citado como o exemplo mais bem sucedido de integração, foi também bom exemplo de criação de sérias barreiras protecionistas e discriminatórias (5). Na fase de sua formação, a diplomacia brasileira esteve atenta e denunciou

os prejuízos que ele causaria ao País no referente ao comércio e aos investimentos. A denúncia foi feita basicamente em dois foros multilaterais: Assembléia Geral da ONU e GATT.

A preocupação brasileira não era com o MCE em si, mas com o fato de a ele terem ficado associadas as economias dos territórios coloniais dos Estados dele integrantes. Identificou-se, inclusive, na época, essa associação com uma nova forma de manutenção do imperialismo, pois se punha em dúvida o interesse europeu em "resguardar os direitos e interesses humanos nas colônias" (6). Assim, o Brasil ao propor na Assembléia Geral da ONU de 1957 a criação da Comissão Econômica para a África, teve em vista, entre outros objetivos, a proteção das economias latino-americanas dos efeitos da integração dos territórios não autônomos ao Mercado Comum Europeu. Nesta linha, buscava-se a melhoria da remuneração - extremamente baixa - da mão-de-obra africana, o que provocaria uma competição mais justa entre aquele continente e a América Latina no referente aos produtos primários. Além disso, esperava-se que a elevação do padrão salarial africano faria aumentar a demanda de produtos industrializados brasileiros (7).

Na Assembléia Geral da ONU do ano seguinte (1958), o Deputado José Joffily, integrante da delegação do Brasil, fez um longo discurso para justificar projeto de resolução apresentado pelo Brasil sobre inversões de capital nos territórios não autônomos da África e reiterar a preocupação brasileira com os efeitos negativos do Mercado Comum Europeu sobre as economias latino-americanas. Apesar de ter falado muito em tese e do que poderia vir a acontecer, o estudo do representante brasileiro tinha fundamento. Depois de vasto preâmbulo histórico, acentuou o Deputado, além de outras considerações, que uma paz duradoura não existiria "enquanto o mercado internacional estiver caracterizado pelo intercâmbio em regime de extrema desigualdade geradora de acelerado enriquecimento de alguns em detrimento do progresso, cada vez mais lento, de outros povos". Observou, ainda o representante brasileiro, que as economias dos territórios não autônomos e as dos países latino-americanos tinham a mesma estrutura em razão de se situarem na mesma faixa climática e serem exportadoras de produtos primários. Tocou, assim, num ponto essencial que era o relativo ao fim da competição entre áreas geoeconômicas, em razão do mecanismo de preferências. As novas relações criadas pelo Tratado de Roma provocariam, no entendimento brasileiro, alterações capazes "de abalar a composição tradicional dos canais de comércio, do fluxo de capital e da estrutura da produção em muitas regiões da comunidade atlântica". Era portanto necessário evitar "novas distorções permanentes nas relações econômicas

internacionais capazes de, por um lado, comprometer a execução dos planos de desenvolvimento das áreas menos desenvolvidas e, por outro, sacrificar as aspirações políticas de vários Territórios Não Autônomos". Previa o delegado brasileiro que o Tratado de Roma ampliaria, em futuro próximo, "um grande mercado interno na Europa, inteiramente aberto aos produtos primários das suas dependências extracontinentais, enquanto através de crescente barreira de tarifas, estará progressivamente fechado a numerosos outros produtores de mercadorias básicas". Ainda: "o fomento apresentado pelo mercado preferencial intensificará o fluxo de capital privado para as dependências de ultramar".

Depois de importantes considerações e previsões sobre os problemas de balanço de pagamentos pelos quais passariam os territórios não autônomos, sobre os desequilíbrios que provocaria ao futuro da cooperação econômica internacional o projetado mercado fechado de bens e serviços, bem como sobre os prejuízos, decorrentes do fim das condições de competição, da América Latina, caso as exportações desta perdessem o mercado europeu, o representante brasileiro recorreu a cifras, para examinar se as limitações a que se sujeitariam as economias dos países subdesenvolvidos do continente americano compensariam os benefícios dados às áreas não autônomas.

Os números lhe indicaram que a expansão da produção e das exportações dos territórios não autônomos não foi obstaculizada pela competição então vigente no mercado internacional. À luz desses dados, não viu o representante brasileiro "necessidade de impor uma barreira alfandegária geradora de tão profundos transtornos na estrutura internacional do comércio de produtos de base." Opinou, ainda, que o desenvolvimento econômico daqueles territórios "não está (...) necessariamente condicionado à sua participação no mercado comum" (8).

O Brasil colocou também suas apreensões a respeito da formação do Mercado Comum Europeu no GATT porque, como já foi dito, territórios ultramarinos pertencentes àqueles países atuariam numa faixa de vantagens aduaneiras, o que prejudicaria as exportações brasileiras, mormente as de café e cacau, destinadas aos integrantes do Mercado Comum Europeu.

Na XII reunião do GATT, iniciada em 17 de outubro de 1957, em Genebra, o Ministério da Fazenda do Brasil foi veemente nas suas posições. Depois de observar que o Acordo Geral frustrava suas expectativas de desenvolvimento, afirmou que a efetivação do MCE causaria prejuízos às economias dos países menos desenvolvidos. Para o governo brasileiro, as discriminações tarifárias e não tarifárias das nações que formariam o MCE

contra terceiras nações contradiziam seus declarados propósitos de liberalização e aprofundariam as falhas originais do GATT ao diminuir a competitividade das exportações de áreas já discriminadas pelo Acordo Geral. Em razão do sistema de preferências constantes do Tratado de Roma, previa o governo que as relações comerciais do País com as nações desenvolvidas do MCE e com os territórios não autônomos seriam afetadas de modo a provocar deformações. O aumento previsto de intercâmbio entre os signatários do Tratado de Roma e as economias exportadoras de produtos primários iria incrementar apenas as relações entre elas mesmas e entre elas e suas colônias em razão do tratatamento alfandegário preferencial que os produtos destas receberiam nos mercados metropolitanos.

Afora as questões de natureza comercial, a posição brasileira mostrou preocupações, também, com as direções dos fluxos de investimentos. Além disso, para o governo brasileiro a economia mundial no seu conjunto não teria ganhos, pois o pretendido desenvolvimento das colônias seria à custa do prejuízo de outras nações subdesenvolvidas independentes politicamente.

Ademais dos prejuízos, o Tratado do Mercado Comum Europeu contrariava regras básicas do GATT ao pôr obstáculos às trocas comerciais com outros países que não faziam parte da união aduaneira. O Brasil, assim, pediu que todas essas questões fossem consideradas com vistas à harmonização dos interesses de todas as partes contratantes e nesta linha, pediu também manisfestação dos países integrantes do MCE.

Segundo o governo brasileiro, o Tratado de Roma (que criou o MCE) colidia com as regras do GATT. Os países dele signatários, que eram também signatários do Acordo Geral, teriam que se adequar às normas deste, uma vez que estariam, no entendimento do Brasil, desrespeitando "a regra incondicional da cláusula de nação mais favorecida, pedra angular do GATT". O Brasil, além de pedir o "enquadramento do Mercado Comum Europeu no GATT", estudava, também, compensações que deveriam ser pedidas tanto multilateral quanto bilateralmente (9).

Além do perigo direto para as exportações de café e cacau, que teriam a concorrência dos territórios não autônomos, o governo ainda via a possibilidade de desvio da corrente de investimentos a favor daqueles territórios. O MRE, aliás, não acompanhava com atenção apenas a formação do MCE, preocupava-o, também, a Zona de Comércio Livre liderada pela Grã-Bretanha e o Mercado Comum Nórdico (10).

O assunto em questão cruzava-se, também, com as posições do Brasil a respeito do colonialismo. Com referência especificamente às colônias de Portugal, o governo de Juscelino Kubitschek adotou atitude de apoio à

metrópole, o que explica não ter votado favoravelmente em 1960, na XV Sessão da Assembléia Geral da ONU, à resolução que recomendava àquele país prestar informações sociais, econômicas e políticas a respeito das suas colônias por entender que estas integravam um estado unitário.

Aliás, as posições do Brasil a respeito do colonialismo no período JK não seguiram uma linha de coerência. Apesar de as colônias africanas gozarem de privilégios alfandegários no Mercado Comum Europeu, concorrendo portanto com vantagem em relação aos produtos tropicais brasileiros, o que aconselhava uma política a favor da independência dos territórios não-autônomos, o Itamaraty não convertia a retórica anticolonial em ações concretas em razão de fatores decorrentes das relações especiais com Portugal e daqueles ligados à guerra fria (11).

A oposição brasileira à formação do MCE tinha, portanto, limites, pois aquele situava-se, também, numa concepção estratégica de contenção do comunismo no Ocidente (12). E o governo JK tinha preocupações relacionadas à penetração de ideologias exóticas no continente, sendo aquelas, aliás, parte dos argumentos que embasaram o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), no mesmo ano em que foi instituído o Mercado Comum Europeu (13).

O cenário internacional hoje apresenta-se - perdoe-se a obviedade - diferente daquele da segunda metade da década de 50. Há, todavia, similitudes que nos obrigam a estabelecer comparações na busca de dados que subsidiem o atual debate em torno da criação da AHLC (Área Hemisférica de Livre Comércio) proposta pelos Estados Unidos.

Fernando Henrique Cardoso, ainda quando na condição de Chanceler, afirmou que o "Brasil é um *global trader*" e que "Para nós a melhor opção é o fortalecimento do sistema multilateral de comércio com a conclusão satisfatória da Rodada Uruguai do GATT" (14). Outros estudiosos apontam para a mesma direção (15). Em tais condições, mais do que à época da formação do MCE, o Brasil vê-se forçado a definir uma reação diante do NAFTA (que é uma das vertentes da AHLC), uma vez que só os Estados Unidos representam 21% do comércio exterior brasileiro.

Os Estados Unidos ao fazerem a proposta da AHLC retomaram, *mutatis mutandis*, aquela (mencionada no início) feita à América Latina no limiar da última década do século passado, isto é, no momento em que se iniciavam na política mundial e buscavam a consolidação de seu sistema de poder. Hoje, a proposta da AHLC responde aos interesses dos Estados Unidos no referente aos chamados "novos temas", basicamente comércio

de serviços, objeto de acirrada competição internacional. A opinião brasileira especializada está dividida quanto às vantagens da integração à AHLC, inclusive porque não se tem uma estimativa segura sobre os custos e benefícios que provocaria ao País (16).

NOTAS

1 BUENO, Clodoaldo. "O Brasil e a Terceira Conferência Internacional Americana", *Estudos Históricos*, 13/14:7-84, 1974-1975, p.22-31. *Idem. A República e sua política exterior (1889-1902)*, Marília: UNESP, 2 v. (Tese de Livre-docência), p.182.

2 BARBOZA, Mário Gibson. *Na diplomacia o traço todo da vida*, Rio de Janeiro: Record, 1992, p.320.

3 RICUPERO, Rubens & AMARAL, Sérgio. "O NAFTA e o Brasil", *Política Externa*, 2(1):91-101, 1993, p. 96-97.

4 ALMEIDA, Paulo Roberto de. "O Mercosul no contexto regional e internacional", *Política Externa*, 2(2):86-103, 1993, p.86-89.

5 Cf. BARBOZA, M.G., *loc. cit.*

6 TORRES, José Garrido. "Por que um mercado comum regional latino-americano?", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1(2):74-121, 1958, p.85-87.

7 BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*, 1957, p.28-29. Mensagem de Juscelino Kubitschek de Oliveira ao Congresso Nacional em 15 mar. 1958, *apud Revista Brasileira de Política Internacional*, 1(2):156-173, 1958, p.158-159. PINHEIRO, Letícia. Brasil, Portugal e descolonização africana (1946-60) ", *Contexto Internacional*, 4(9):91-111, 1989, p.103-104.

8 "O desenvolvimento econômico dos territórios não autônomos", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2(6):123-135, 1959.

9 O GATT até hoje não decidiu, formalmente, pela compatibilidade ou não do Tratado de Roma com o seu artigo XXIV. (Cf."Mercosul-NAFTA: perspectivas de relacionamento", *Política Externa*, 2(1):150-161, 1993, p.157).

10 A *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1(2):185-191, 1958, transcreve discurso do Ministro da Fazenda José Maria Alkmin (que não compareceu à reunião), lido por Castro Viana, membro da delegação brasileira, na reunião do GATT de outubro de 1957. BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*, 1957, p.188-189, 210-212.

11 MOURA, Gerson. "Avanços e recuos: a política exterior de JK". *In* GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*, Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991, p.36. PINHEIRO, L., op.cit., p.103.

12 BIZZOZERO, Lincoln J. "Estado e espaço no surgimento de um processo de integração. Os casos do Mercosul e da Comunidade Européia", *Contexto Internacional*, 14(1):91-107, p.95. PINHEIRO, L., *op.cit.*, p.103.

13 BUENO, Clodoaldo. Dos alinhamentos ao nacional-desenvolvimentismo. *In* CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*, São Paulo: Ática, 1992 (Fundamentos, 81), p.259.

14 CARDOSO, Fernando Henrique. "Política externa: fatos e perspectivas", *Política Externa*, 2(1):3-10, 1993, p.8-9. A opinião de que o multilateralismo é a melhor opção para o País não é só de F.H.Cardoso. (Veja-se "Mercosul-NAFTA: perspectivas de relacionamento", *Política Externa*, cit., p.150-151).

15 Paulo Roberto de Almeida afirma, à página 89 do artigo citado (nota 4), que: "Qualquer que seja a formação futura do sistema mundial de comércio, deve-se ressaltar a importância para o Brasil de, mesmo participando de um esquema sub-regional como o Mercosul, procurar lutar por um sistema multilateral aberto e receptivo às demandas dos países em desenvolvimento. Com efeito, nossas correntes de comércio são propriamente multidirecionais e teriam muito a perder com o fechamento dos principais blocos em áreas de intercâmbio administrado".

16 O Itamaraty promoveu em 10 de dezembro de 1992 um seminário sobre as "Perspectivas do relacionamento Mercosul-NAFTA". Aqueles que se posicionaram contrariamente à adesão ao NAFTA, o fizeram, entre outros motivos, embasados na necessidade de se preservar a liberdade de adoção de políticas econômicas autônomas, bem como a de manobra no comércio exterior brasileiro, uma vez que este se apresenta geograficamente diversificado. ("Mercosul-NAFTA: perspectivas de relacionamento", *Política Externa*, cit., p. 151, 159 e *passim*).

# As relações oficiais Russo-Soviéticas com o Brasil(1808-1961)

FLÁVIO MENDES DE OLIVEIRA CASTRO*

## Introdução

Hoje, como outrora, o que primeiro desperta a atenção nos estudiosos do Brasil e da Rússia é a extensão territorial dos dois países e o contraste climático entre ambos.

A distância, as dificuldades de comunicações, a língua, a cultura, as tradições bem diversas, a concepção do papel do Estado na sociedade conspiraram sempre contra um relacionamento mais estreito entre o povo brasileiro e o russo-soviético. Esses fatores negativos persistem. Atualmente as telecomunicações são instantâneas mas as distâncias marítimas e terrestres encarecem os fretes, desestimulando o intercâmbio comercial entre as duas nações.

A antiga capital do Império russo ficava às margens do Neva, rio que gelava de setembro a maio de cada ano, isolando o seu porto à navegação do resto do mundo. As comunicações normais entre as Chancelarias dos dois países, naquelas priscas eras, levavam três meses, no mínimo.

O clima sempre causava impacto nos diplomatas brasileiros e russos que enfrentavam os rigores do inverno em S. Petersburgo ou a canícula do verão carioca.

O embaixador russo Pierre de Bálk Póleff, em missão especial junto à corte de D. João VI, em maio de 1817 foi declarado *persona non grata* por haver quebrado o protocolo em solenidade pública, com a presença do Rei, que se considerou desacatado, em virtude do representante russo haver desabotoado a casaca, para aliviar-se do calor (1).

O Cônsul-Geral russo Wallenstein, em 1830, pensou mesmo em

*Rev. Bras. Polít. Int.* 36 (2): 101-118 [1993].

* Mestre em Relações Internacionais. Diplomata.

abandonar a carreira quando foi transferido de Filadélfia, Estados Unidos, para o Rio de Janeiro. Por outro lado, o conde de Taubaté, acostumado a viver em Paris, Roma e Viena, acabou sendo demitido em 1829 por relutar, por muito tempo, em partir para S. Petersburgo, alegando sempre motivos de saúde e de família, que seriam agravados pelo clima.

Também o Embaixador Mário Pimentel Brandão, já em 1945, tardou em assumir seu posto em Moscou, contrariando as normas da cortesia diplomática.

Como sabemos, o *timing* é um fator importante que serve para avaliar o interesse de um Governo no relacionamento diplomático com outro Governo. Assim, conta-se escrupulosamente o tempo, breve, normal ou tardio, das respostas a um pedido de *agreement*, de nomeação de um novo Chefe de Missão e da sua chegada ao posto, de respostas das chancelarias locais às Notas de pedidos para a entrega das cópias figuradas de credenciais e, finalmente, de realização de tais cerimônias solenes, diante de Chefes de Estado. Também são notadas as ausências prolongadas dos Chefes de seus respectivos postos.

Uma consulta às Listas Diplomáticas, sobretudo as anteriores ao incremento dos transportes aéreos, confirma que as Missões Diplomáticas dos dois países foram, a maior parte do tempo, dirigidas por Encarregados de Negócios, interinos, de categorias hierárquicas pouco expressivas.

Apesar das dificuldades apontadas, no Brasil, a elite intelectual sempre apreciou a cultura russa em suas magníficas expressões artísticas na arquitetura, na música, na dança e na literatura.

Também o brasileiro, de instrução média, continua possuindo conhecimentos básicos sobre os vultos históricos dos Romanovs, que governaram a Rússia de 1613 a 1917, desde o Tzar Ivan, o Terrível, até o trucidamento de Nicolau II, passando por personagens da projeção de Pedro, o Grande, da Imperatriz Catarina II e do Tzar Alexandre II.

Com a vinda da Corte portuguesa para o Brasil (1808-1821) as principais nações européias passaram a manter representações diplomáticas e consulares nesse País.

O Tzar Alexandre I (1801-1825), com a derrocada de Napoleão às portas de Moscou, começou a consolidar o prestígio da Rússia como grande potência. Sua visão do mundo ampliou-se e, conseqüentemente, o seu interesse por novas terras e continentes.

## Expedição KRUSENSTERN

A primeira viagem oficial russa de circunavegação do globo foi realizada pela Expedição Krusenstern (1802-1806), com dois navios, o *NEVA* e o *NEDESHDA* e um grupo de cientistas e naturalistas do qual fazia parte Langsdorff, que mais tarde viria a servir no Brasil.

A Expedição visitou a ilha de Santa Catarina, no Brasil (de 20/12/1803 a 04/02/1804), ocasião em que foram coletados inúmeros espécimens de História Natural. A viagem prosseguiu explorando as ilhas de Páscoa, Havaí, costas da Califórnia (Monterrey), arquipélago das Kurilas e, finalmente, cruzando o continente asiático, da península de Kamchatka até S. Petersburgo.

## Representação diplomática russa no Brasil

Em 1812 o Governo russo nomeou para o Rio de Janeiro o Conde San Pahlen, como Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário, que logo ao chegar provocou controvérsia porque suas Notas eram respondidas na língua portuguesa.

Entre 1813 e 1821 a representação russa na Corte do Rio de Janeiro foi exercida pelos Ministros San Pahlen, Pierre Bálk-Póleff e pelo General Barão de Tuyll que, em 1821, retirou-se para a Europa, com a Corte de D. João VI. A sua partida, entretanto, não representou um rompimento, pois em seu lugar ficaram o Encarregado de Negócios, Swert Chroff e o Barão Von Langsdorff, como Cônsul-Geral.

Naqueles tempos as funções diplomáticas e consulares, se bem que distintas, podiam ser acumuladas ou exercidas, ora umas ora outras, pelo mesmo funcionário. Assim, quando surgia uma questão de reconhecimento de um novo Governo, o antigo credenciado como Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário ou como Encarregado de Negócios junto ao Governo anterior poderia passar às funções consulares até que fosse novamente credenciado como diplomata junto ao novo Governo.

Também os diplomatas e cônsules de então não eram necessariamente nacionais dos países que representavam. Assim, por exemplo, a Rússia mantinha a seu serviço Langsdorff e Wallenstein, ambos nascidos em Estados da Alemanha.

## Missão LANGSDORFF

Georg Henrich, Barão de Langsdorff (1774-1852), médico naturalista, diplomata, escritor e sócio correspondente das academias de ciências mais importantes da sua época, esteve primeiramente no Brasil em 1803. Em 1813 foi comissionado como Cônsul-Geral, como já vimos.

Mais tarde, regressou a esse País e, de 1825 a 1829, patrocinado pela Academia de Ciências de S. Petersburgo, chefiou uma expedição pelo interior do Brasil, acompanhado pelo astrônomo Ruszoff, o botânico Ludwig, o pintor Rugendas, o zoologista Christian Hasse, o artista Adrien Taunay e os naturalistas Riedel e Menestre.

Acerca dessa viagem, que seguiu a rota dos Bandeirantes (rio Tietê-Corumbá), chegando até Santarém, no Amazonas, o *Relatório* do segundo desenhista da Expedição, Hércules Florense, traduzido pelo Visconde de Taunay, foi publicado pela *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.*

A sede de sua fazenda *Mandioca*, em Minas Gerais, tornou-se uma meca para intelectuais, artistas e cientistas, nacionais e estrangeiros, sendo visitada por naturalistas famosos, como Spix, Von Martius, Emanuel Pohl e Saint Hilaire.

O seu entusiasmo pelo Brasil levou-o a patrocinar um projeto de colonização, com imigrantes do centro europeu, iniciado com 85 colonos alemães, que se estabeleceram na *Mandioca.*

A valiosa coleção de espécimens da flora e da fauna do Brasil, que a sua expedição colectou, tornou-se famosa no Museu de S. Petersburgo.

Langsdorff, devido à febre maligna que contraiu durante a sua aventurosa expedição, perdeu a razão e foi obrigado a retornar à Europa. Viveu seus últimos dias em Freiburg, cidade universitária, pensionado pelo Governo russo até seu falecimento, em 1852.

Langsdorff pertenceu àquele grupo de famosos exploradores naturalistas, da estirpe de Von Humboldt, de Saint Hilaire, de Darwin que enriqueceram os museus de História Natural da Europa e ilustraram as academias científicas da época com palestras, artigos, obras e material sobre as maravilhas do Novo Mundo.

A Expedição Langsdorff foi citada por Gorbatchev no discurso que proferiu no Palácio do Kremlin, em 18/10/1988, em saudação a Sarney, primeiro Presidente da República a visitar a URSS.

Após a Independência Langsdorff permaneceu no Brasil até 1830 como Cônsul-Geral, mas sem atuação oficial. Foi substituído no cargo por Wallenstein, homem destinado a exercer grande influência nos meios diplomáticos da sua época devido a sua grande erudição e experiência.

## Reconhecimento da Independência

O papel desempenhado pelo Tzar Alexandre I no Congresso de Viena, na formação da Santa Aliança e no Congresso de Verona como defensor intransigente do princípio da legitimidade em toda sucessão monárquica, retardou o reconhecimento da Independência brasileira por parte do Governo russo. Através dos bons ofícios da Inglaterra era necessário esperar que as negociações com Portugal levassem a antiga Metrópole a se conformar com a rebeldia de D. Pedro I.

Na época, o Império da Rússia mantinha no continente americano representantes apenas em Washington e no Rio de Janeiro e um Agente comercial em Havana.

Como sabemos, a Independência foi primeiramente reconhecida em 1824 pelos EUA e pelo México, ano em que o Brasil mantinha Agentes diplomáticos somente em Londres, Paris, Viena e Roma.

Para obter o reconhecimento pela Rússia, o Governo brasileiro iniciou seus movimentos crendenciando, em 1824, Luiz de Souza Dias para a Corte de S. Petersburgo, lugar onde nunca chegou aquele que pretendia ser reconhecido como Encarregado de Negócios.

A importância do reconhecimento russo ligava-se ao afastamento da possibilidade de uma intervenção, no Brasil, da Santa Aliança. Convém lembrar que o Imperador da Áustria, uma das quatro grandes potências européias de então, era sogro de D. Pedro I. Entretanto, a intervenção da Santa Aliança era muito mais temida pelas ex-colônias da Espanha nas Américas.

Em 1823 duas circunstâncias melhoraram a posição internacional do Brasil: a declaração de Canning sobre a oposição britânica à tentativa de recolonização da América Latina e a manifestação, pelos EUA, da chamada doutrina Monroe.

Souza Dias começou sua missão em Londres, seguindo depois para Paris e Viena a fim de obter informações dos Agentes brasileiros e sondar os representantes diplomáticos da Rússia nas referidas capitais.

O evento principal para facilitar o reconhecimento da Independência pelas demais nações européias ocorreu a primeiro de setembro de 1825 com o reconhecimento formal dela por parte de Portugal, através de tratado assinado com o Brasil.

Já impaciente, Souza Dias esperou uma oportunidade para apresentar-se à Corte de S. Petersburgo. Ainda em Paris recebeu a notícia da morte de Alexandre I, o que representava mais demora na sua tentativa de tornar-se reconhecido como representante diplomático junto ao Governo russo, pela necessidade de receber novas credenciais do Brasil.

Souza Dias acabou por ser designado para os Países Baixos, "livrando-se de ficar congelado no terrível frio da Rússia", como manifestou-se em correspondência de agradecimento pela nomeação dirigida ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, Visconde de Inhambupe (2).

Apesar de não haver chegado a S. Petersburgo, as atividades de Souza Dias em Londres, Paris e Viena foram extremamente úteis como negociações preliminares e informais junto a diplomatas russos para que os mesmos informassem ao Governo russo do que se pretendia na Corte do Rio de Janeiro.

## O reconhecimento de fato

Com a morte de D. João VI, ocorrida em 10 de março de 1826, o Ministro das Relações Exteriores da Rússia, Conde de Nesselrode, declarou que o Tzar se sentia impedido de reconhecer, formalmente, D. Pedro I, mas que o mesmo era, de fato, reconhecido, autorizando todos os diplomatas russos a estabelecerem relações oficiais com seus colegas. Em razão disso, Langsdorff, no Rio de Janeiro, reassumiu sua qualidade de Encarregado de Negócios até o credenciamento formal do novo Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário, Barão de Palença, o que ocorreu a 12 de dezembro de 1829. Na Legação Imperial russa, no Rio, figurava também o Barão Maltitz, como Primeiro Secretário.

O Governo Imperial de D. Pedro I designou, por sua vez, Luiz de Saldanha da Gama, Marquês de Taubaté, como Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário para a Corte de S. Petersburgo. Entretanto, o novo representante brasileiro, sob variados pretextos, relutou mais de seis meses em assumir o posto. Esgotada a paciência do próprio D. Pedro I, Taubaté foi exonerado a 14 de janeiro de 1830.

Em 22 de janeiro de 1830, o Governo Imperial nomeou Antônio Teles da Silva Caminha, Marquês de Rezende, seu novo Ministro em S. Petersburgo, que apresentou credenciais ao Tzar Nicolau I. A primeira entrevista de Rezende com o Imperador russo verificou-se a 2 de junho de 1830.

O Conde de Nesselrode permanecia como Ministro dos Negócios Estrangeiros da Rússia. A Legação do Brasil em S. Petersburgo ficou, na ocasião, composta ainda pelo Secretário Gaspar José Lisboa e pelo auxiliar Leonardo Pinheiro da Cunha e Vasconcellos.

## Abdicação de D. Pedro I

A abdicação, ocorrida a 7 de abril de 1831, provocou intensa atividade dos diplomatas brasileiros no exterior para que fosse reconhecida a legitimidade do novo Governo trino-regencial. Alguns diplomatas optaram pela lealdade a D. Pedro, como o Marquês de Rezende, que se exonerou da carreira. Outros, como Gaspar Lisboa, julgaram seus serviços comprometidos com o País que representavam e não abandonaram seus postos.

Assim, em S. Petersburgo, Gaspar Lisboa esforçou-se para que o Governo Imperial russo reconhecesse o Governo da Regência.

A sua primeira entrevista com Nesselrode, depois da abdicação de D. Pedro, não foi conclusiva. O Ministro russo, já informado do que havia acontecido no Brasil pelo Barão de Palença, afirmou que o Governo do Tzar Nicolau I esperava novas informações para tomar uma decisão. As notícias das desordens internas no Brasil, publicadas largamente pela imprensa européia, deviam ter inspirado o tom cauteloso de Nesselrode.

Segundo Gaspar Lisboa, agentes de Portugal e da Espanha difundiam boatos alarmistas sobre o Brasil para serem publicados pelos jornais de S. Petersburgo.

Em 19 de dezembro de 1831, Nicolau I reconheceu como legítima a sucessão de D. Pedro II ao trono do Brasil, por desistência de seu pai e a 26 de dezembro de 1831 o Governo russo, formalmente, reconheceu o direito da regência permanente em agir em nome de D. Pedro II.

Durante os nove meses entre a Abdicação e esse reconhecimento não houve, realmente, séria ameaça de descontinuidade nas relações diplomáticas entre ambos os Governos.

Entretanto, Gaspar Lisboa esforçava-se para desmentir os rumores de restauração de D. Pedro I no trono brasileiro.

## O comércio bilateral

Gaspar Lisboa foi também nomeado Cônsul-Geral e, como tal, enviou relatórios minuciosos sobre o comércio entre o Brasil e a Rússia. Com grande dificuldade conseguiu a nomeação de um substituto, o Vice-Cônsul João Scholtz, açoriano de nascimento.

Gaspar Lisboa supriu o Ministério brasileiro de valiosas informações sobre o comércio exterior da Rússia, a sua Marinha Mercante e a história do intercâmbio comercial feito através do porto de S. Petersburgo.

Lisboa e Scholtz foram dedicados e competentes informantes sobre o comércio russo-brasileiro e as possibilidades de incrementá-lo. Pelos relatórios que enviavam à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros verificava-se que a maior parte dos produtos brasileiros chegavam sob bandeira inglesa e norte-americana. Muita mercadoria chegava via Hamburgo, Bremen e Amsterdã.

Uma lista dos principais produtos importados pela Rússia, através do porto de S. Petersburgo, no período compreendido entre 1817 e 1831, publicada pela *Gazeta Comercial*, de S. Petersburgo, fornece um quadro estatístico, em rublos, que ilustra a enorme predominância dos produtos manufaturados ingleses (roupas, lãs, sedas, bebidas, etc.) em relação aos valores dos gêneros coloniais (café, açúcar bruto, índigo, algodão, tabaco, etc.).

A razão das dificuldades do comércio Brasil-Rússia, enfatizaram aqueles funcionários, não era somente a distância mas, sobretudo, a competição do açúcar cubano, do tabaco da Virgínia, do café caribenho e do algodão indiano. O sonho de substituir o chá pelo café na mesa do russo começou a ser acalentado desde então.

A exportação russa para o Brasil constava, sobretudo, de velame, cabos, cordas e madeiras para navios e cera para velas de iluminação. O projeto, do tempo de D. João VI, de trocar sementes de pinho da Rússia por mudas de plantas tropicais, foi retomado em 1835, pois havia grande interesse no intercâmbio de espécimens vegetais para as tentativas de aclimatação.

## Atuação de Wallenstein no Brasil

A 22 de junho de 1840 a maioridade de D. Pedro II foi reconhecida pelo Tzar Nicolau I, por Carta-de-Gabinte, datada de 2 de novembro de

1840, e encaminhada pelo Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário do Brasil em S. Petersburgo, Cândido Baptista de Oliveira.

Langsdorff foi substituído no cargo de Cônsul-Geral do Império da Rússia no Rio de Janeiro por Henri Jules de Wallenstein, que exerceu o cargo, nominalmente, de 1830 a 1843, ano em que pôs termo à própria vida.

Wallenstein distinguiu-se, não em atividades consulares mas, como foi dito, pela erudição, experiência e cultura política que fizeram-no admirado pela elite do seu tempo.

Nascido em Hogue, cidadezinha da Silésia prussiana, educou-se em colégio jesuíta, quando revelou-se um estudante brilhante.

Graças à amizade de seu pai com o Conde de Nasselrode, teve seu primeiro posto, em 1810, como auxiliar de Legação russa em Madrid, ocasião em que se relacionou com os membros mais representativos dos círculos políticos e culturais de então. Na invasão da Península Ibérica lutou nas tropas de Wellington. Mais tarde, em 1822, tomou parte no congresso de Verona, como membro da Delegação do Tzar Alexandre I.

Posteriormente, serviu em Paris, Londres e Viena. Após um estágio de um ano, em S. Petersburgo, foi transferido como Cônsul-Geral para Nova York e Boston, quando passou a conquistar prestígio nos círculos literários e científicos norte-americanos pelos seus trabalhos de versão, para o inglês, de obras escritas em francês e alemão, como a *Viagem ao redor do Mundo*, do Capitão Krusenstern, já mencionado, que Wallenstein conheceu pessoalmente e com o qual se correspondia.

Recusado o seu pedido de remoção para a Europa, partiu, a contragosto, para o Rio de Janeiro onde, pouco tempo depois de chegado, casou-se com uma brasileira, da qual teve dois filhos.

Extensas referências a Wallenstein foram feitas pelo Cônego Januário da Cunha Barboza, primeiro presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (fundado em 1838), para o qual Wallenstein, como membro, indicou para sócios correspondentes uma plêiade de intelectuais, diplomatas e políticos europeus e norte-americanos.

Seus relatórios para a Chancelaria de S. Petersburgo versavam sobre temas de economia, geografia, botânica e estendiam-se a "regiões", como ele mesmo as designava, da Venezuela, das Guianas, do Paraguai, da Bolívia e da Confederação Argentina.

Os assuntos políticos eram da sua preferência. Informava sobre as revoltas no Pará, Recife, Bahia e Rio Grande do Sul.

A situação turbulenta no Prata, do tempo de Rosas, era-lhe posta a par pelo seu correspondente Daniel Mowland, que previu o bloqueio imposto às Províncias Platinas pela Inglaterra e França.

Entre seus papéis e documentos, que formam o acervo da *Coleção Wallenstein*, depositado na Biblioteca Nacional, encontra-se um desenho minucioso de fortificações ao longo do Rio da Prata, de Rosário ao estuário do grande rio.

Entre outros tópicos que despertaram a sua atenção figuravam indagações sobre se o Governo brasileiro tendia para a forma republicana ou sobre a possibilidade, ou não, da restauração do Duque de Bragança (Pedro IV, de Portugal, Pedro I, do Brasil) ao trono deste País.

Manteve copiosa correspondência com Jared Spark (Professor de História, editor e Reitor da Universidade de Haward) e com os irmãos dicionaristas Daniel e Noha Webster. De Spark recebeu a obra de Tocqueville, *A Democracia na América*, livro que mais tarde emprestou ao Marquês de Paranaguá.

Problemas, como a escravidão no Brasil e a servidão na Rússia, preocuparam a sua inteligência privilegiada.

O governo russo, empenhado em iniciar reformas, solicitou informações sobre o sistema judiciário brasileiro. Impressionado com a excelência do novo Código Penal Brasileiro, de 1830, da autoria de Bernardo de Vasconcelos, o zeloso representante russo enviou um exemplar para Nessrolde.

Em seus últimos dias dedicou-se a coligir subsídios para uma história diplomática de Portugal, da França e do Brasil. Vivia deprimido porque o governo russo não dava o devido valor aos seus 30 anos de serviços. Em 23 de março de 1843, com 53 anos, suicidou-se. A recusa do seu pedido de exoneração chegou à Legação Imperial da Rússia no Rio de Janeiro, alguns meses após sua morte.

Após 1840, os interesses da Rússia concentravam-se predominantemente nos Bálcãs e no Oriente Médio. Em sua representação diplomática e consular na Corte do Rio de Janeiro não figuraram mais vultos do porte de Langsdorff e de Wallenstein.

## O Reconhecimento da República

O advento da República no Brasil foi festejado pelas nações americanas. Entretanto, o reconhecimento do novo regime, implantado a

15 de novembro de 1889, pelos países da Europa, foi cauteloso pois o Velho Continente era governado por monarquias.

O *Relatório* do Ministério das Relações Exteriores - nova designação para o dos Negócios Estrangeiros - o primeiro vindo à luz sob o regime republicano, datado de 1891 e assinado por Quintino Bocaiúva, dá a informação de que, afora a maioria das nações americanas, a República fora reconhecida na Europa pelos seguintes países: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Países Baixos, Portugal, Suécia, Noruega e Santa Sé.

Na África, Marrocos teria reconhecido a bandeira da República. Esses reconhecimentos mereceriam um estudo mais acurado por parte de pesquisadores que se dedicam à história dos primeiros passos da República brasileira no início do seu relacionamento internacional.

Uma investigação sumária na documentação depositada no Arquivo Histórico do Itamaraty revela que o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Rússia dirigiu-se, por carta datada de 26 de maio de 1892, ao Senhor Serzedello Correia, informando-lhe que o Imperador da Rússia havia dado assentimento à nomeação de um Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário da República dos Estados Unidos do Brasil na Rússia, concedendo, ao mesmo tempo, seu *agreement* a Francisco Régis de Oliveira para ocupar o posto em referência.

O comunicado acima foi levado ao conhecimento do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Almirante Custódio José de Mello, pela Nota nº 36, datada de 6 de agosto de 1892, da Legação Imperial da Rússia no Rio de Janeiro, assinada por P. Bogdanoff, Secretário, Encarregado de Negócios, a.i., na ausência do titular Alexandre Ianine.

A entrega de credenciais de Régis de Oliveira ocorreu a 9 de agosto de 1892, segundo Ofício nº 2, da mesma data, dirigido ao Almirante Custódio José de Mello pela Legação do Brasil em S. Petersburgo.

## Períodos de esfriamento e de congelamento

Após o reconhecimento da República pela Rússia dois longos períodos de relacionamento hibernal transcorreram entre ambos os países.

É possível, mas pouco provável, que nas relações brasileiro-russas, de 1892 a 1917, tenha havido algum fato relevante passado desapercebido pelos estudiosos da História Diplomática. Somente uma pesquisa na documentação existente, principalmente no Arquivo Histórico do Itamaraty, poderia responder à indagação. O período representa um quarto de século

de correspondências sepultadas nos arquivos, bibliotecas e Chancelarias de ambos os países.

O outro interregno, de 28 anos, não propriamente de rompimento formal mas de alheamento, abarca os Governos Lenin-Stalin em relacionamento com os Governos que se sucederam no Brasil, de Venceslau Brás a Getúlio Vargas.

De 1917 em diante, o colapso do Império russo, o surgimento do regime bolchevista-comunista na URSS, o seu isolamento da comunidade internacional e o posterior aumento progressivo de seu poderio econômico e militar, provocaram uma atitude de crescente cautela, e ulterior repulsa, do Governo brasileiro em renovar relações oficiais com aquela nação. Para isso concorreram as ameaças, reais ou imaginárias, de o Comintern provocar subversões internas, a Intentona Comunista de Novembro de 1935 e a militância crescente do Partido Comunista Brasileiro (PCB) junto aos sindicatos e operariado em geral.

## Reatamento (1945) e rompimento (1947)

A vitória aliada sobre o nazi-fascismo, em 1945, e o relevante papel da URSS nessa luta levaram o regime ditatorial de Vargas a uma abertura democrática e a uma aproximação com os comunistas, liderados por Luís Carlos Prestes, recém-egresso da prisão, onde permanecera desde 1935.

O PCB foi legalizado em 23 de maio de 1945 e membros influentes do Governo passaram a admitir, e mesmo defender, o reatamento com a União Soviética, como Amaral Peixoto, Oswaldo Aranha (através da *Sociedade Amigos da América*), Macedo Soares e outros. O próprio Vargas já havia declarado, em entrevista à imprensa de março de 1945, que não se podia prosseguir ignorando a URSS (3).

Os argumentos apresentados para a reaproximação eram relacionados com o fim da política agressiva da URSS, a extinção do Comintern, a necessidade da defesa dos interesses brasileiros de pós-guerra junto àquela grande potência aliada, a alcançada eficiência dos nossos órgãos de segurança contra a penetração ideológica e de agentes do comunismo forâneo e a necessidade de abertura de novos mercados.

A tentativa de reaproximação foi vista com bons olhos pelos Estados Unidos através de entendimentos entre o Ministro do Exterior Pedro Leão

Veloso e o Secretário de Estado Edward Stetinius, na *Conferência Inter-Americana sobre Problemas da Guerra e da Paz*, realizada na Cidade do México, em 1945.

O epílogo do processo negocial verificou-se a 2 de abril de 1945, em Washington, quando representantes oficiais do Brasil e da União Soviética trocaram Notas e foram estabelecidas relações diplomáticas.

A expansão da URSS no Leste europeu e o início da confrontação com seus ex-aliados provocaram um clima de crescente tensão que se refletiu nas relações brasileiras com aquele país.

De outra parte, o PCB, desde a sua fundação em 1921, seguia servilmente a orientação marxista-leninista e exultava com as conquistas da URSS na esfera internacional. Entretanto, as Forças Armadas dificilmente esqueceriam as vítimas do levante comunista de 1935, sacrificados à traição na Escola de Aviação do Campo dos Afonsos, na trágica noite de 27 de novembro.

O companheirismo, nascido na campanha da Itália entre militares brasileiros e norte-americanos, sobretudo nos escalões superiores, foi alimentado posteriormente pelo chamado *Grupo Febista* e, juntamente com a pregação da doutrina da Escola Superior de Guerra sobre Segurança Coletiva e Fronteira Ideológica, concorreu para uma maior aproximação com os Estados Unidos e conseqüente distanciamento em relação à União Soviética.

O tratamento restritivo dado aos diplomatas brasileiros pelo Governo soviético, se bem que não discriminatório, contrastava com as regalias e privilégios que usufruia a representação soviética no Rio de Janeiro. Em suma, inúmeros fatores geraram a insatisfação que redundou no rompimento com a URSS.

A cassação do registro do PCB pelo Superior Tribunal Eleitoral, em maio de 1947, foi uma das variáveis que muito influenciou no rompimento.

A decisão histórica daquele Tribunal, por voto de minerva, causou grande celeuma na época, motivando mesmo o pedido de exoneração do Procurador-Geral da República, Themistocles Brandão Cavalcanti, que alegou pressões do Governo e a inconstitucionalidade da medida.

A conseqüência da ilegalidade do PCB foi a cassação dos mandatos de seus representantes no Congresso Nacional, em número de quinze.

Era sabido que, desde a sua posse, Dutra tinha a intenção de combater o comunismo, encarregando dessa tarefa o seu Ministro da Justiça Benjamim Costa Neto.

Os comunistas haviam se aliado a Vargas, após a sua destituição e exílio voluntário em São Borja, e alimentavam o movimento para o seu regresso chamado de *Queremismo* e acusavam o Governo Dutra de fascista.

O confronto dos parlamentares comunistas com seus colegas de outros partidos, na Assembléia Constituinte de 1946, havia sido acirrado e, na oportunidade, o Senador Juracy Magalhães tinha se utilizado de artifício de forçar uma declaração do seu colega Luís Carlos Prestes de que ficaria do lado soviético em uma hipotética guerra entre a URSS e o Brasil.

O líder comunista, instado novamente a esclarecer sua posição sobre o tema polêmico, na Sessão Ordinária do Senado Federal de 17/04/1947 aceitou o desafio e declarou, em resumo, que numa guerra injusta e imperialista contra qualquer nação, e não apenas contra a União Soviética, ficaria com o povo brasileiro e contra o Governo que a declarasse (4).

Com essa declaração ficou selada a sorte do Senador comunista e de todos os parlamentares do PCB.

A demora, de alguns meses, do Embaixador Mário Pimentel Brandão em assumir seu posto em Moscou, que ele considerava ostensivamente como sendo um posto de sacrifício, e a chegada do Embaixador soviético Jacob Suritz ao Rio, em julho de 1946, festejada ruidosamente em comícios organizados pelo PCB, trouxeram novos motivos de irritação nas relações oficiais entre ambos os Governos.

Para piorar a situação já tensa, em dezembro de 1947 verificou-se um sério incidente em Moscou, envolvendo o diplomata brasileiro Soares de Pina com forças policiais, chamadas para conter atos de violência e de depredação praticados pelo referido diplomata no saguão do Hotel Nacional.

O governo soviético exigiu a retirada imediata do funcionário em questão, no que foi atendido, mas não conseguiu obter indenização pelos danos verificados no local do incidente.

Para contra-restar a atuação do PCB nos sindicatos e na provocação de greves, os partidos políticos, de orientação centro-direita, desencadeavam campanhas na imprensa, algumas ofensivas à URSS, o que ocasionava protestos do Embaixador Suritz junto ao Chanceler João Neves da Fontoura.

Um artigo, publicado na *Gazeta Literária* de Moscou e datado de 4 de outubro de 1947, foi o estopim. Nele afirmava-se que Dutra, na idade de 43 anos, era apenas um Major, não obstante o Exército brasileiro ter poucos soldados e uma pletora de generais. Continuava o artigo,

sarcasticamente, dizendo que Dutra tornara-se General em três anos, pois generais brasileiros não eram formados em campos de batalhas mas em plantações de café, que Dutra havia sido condecorado pelo governo nazista e que poderia ser classificado no mesmo grupo a que pertenciam Franco, Salazar e Perón.

A publicação do artigo foi considerada ultrajante às Forças Armadas e à honra do Presidente Dutra. Como toda a imprensa soviética era submetida a rigorosa censura, a conclusão era de que o governo daquele país tinha responsabilidade na divulgação daquele artigo injurioso. Assim mesmo, o governo soviético não respondeu ao protesto diplomático, apresentado na ocasião pela Nota nº 66, datada de 10/10/1947, devolvendo o expediente por considerá-lo inamistoso para com a URSS.

O rompimento formal efetivou-se através de Nota de 20 de outubro de 1947, assinada por Pimentel Brandão e dirigida ao Ministro dos Negócios Estrangeiros da URSS, Vircheslav Molotov. No Rio, o Chanceler Raul Fernandes também comunicou o rompimento, por Nota datada de 21/10/1947, ao Encarregado de Negócios da URSS, Conselheiro Gueorgi Sokolov.

A decisão desse rompimento revestiu-se da característica de um ato presidencial, em sua plena atribuição constitucional, aparentemente em defesa da honra nacional. Na verdade, Dutra, que seguia uma linha conservadora em seu Governo, era muito influenciado pela Igreja Católica, por intermédio do Cardeal D. Jaime Câmara e por uma elite de generais do chamado *Grupo Febista* já mencionado. O Congresso Nacional, os partidos políticos, as classes empresariais, os jornalistas, intelectuais, estudantes e outros grupos que geralmente dão forma à opinião pública e pressionam o Governo, pouca ou nenhuma participação tiveram no processo decisório.

Assim, a atitude do Governo brasileiro, rompendo com a URSS, foi uma decisão soberana, na qual não foram registradas influências ou pressões de outros Governos estrangeiros. É de se assinalar que tanto Oswaldo Aranha, como o Secretário de Estado norte-americano, George Marshall, procuraram discretamente ponderar ao Governo brasileiro o caráter radical de tal medida, mas prevaleceram as razões do ultraje ao pundonor nacional.

## O interesse comercial

Nos Governos seguintes de Getúlio Vargas (1951-1954) e de Juscelino Kubitschek (1956-1960) consolidaram-se e ampliaram-se as políticas nacionalista e desenvolvimentista, respectivamente.

O decênio testemunhou a criação da Petrobrás, o desencadeamento da *Operação Pan-Americana*, a fundação do *Instituto Superior de Estudos Brasileiros* (ISEB) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a formação, nas Forças Armadas, do *Grupo de Agosto* (hostil a Vargas) e do *Grupo de Novembro* (do Marechal Lott), que garantiu a posse de Kubitschek.

Com o agravamento do deficit na sua balança de pagamentos o Brasil buscou novos mercados. Na década dos cinqüenta já haviam sido iniciados trabalhos de técnicos e economistas destinados à expansão do comércio exterior. Vários diplomatas, empresários, jornalistas e economistas passaram a visitar o Leste Europeu e a URSS, como Assis Chateaubriand, Roberto Campos, Octávio Dias Carneiro, Edmundo Barboza da Silva, João Dantas e outros.

Os principais opositores à reaproximação com a União Soviética eram o Chanceler J.C. Macedo Soares, o Chefe do Departamento Político e Cultural do Itamaraty, Odete de Carvalho e Souza, o Cardeal Barros Câmara, a Confederação Nacional do Comércio do Rio de Janeiro e, em parte, a Confederação Nacional da Indústria. Dessa vez a imprensa, os sidicatos e os intelectuais participaram, ativamente, do debate.

Com a inauguração da chamada *Política Externa Independente* já não eram mais as idiossincrasias ideológicas que dificultavam o reatamento. Entretanto, ainda preocupavam ao Governo as questões relacionadas com a Segurança Nacional.

Considerava-se que as imunidades e os privilégios concedidos habitualmente aos membros do Corpo Diplomático poderiam ser utilizados, abusivamente, pelos futuros enviados oficiais da URSS. Por isso, o primeiro passo foi, efetivamente, na direção do estabelecimento de relações comerciais, através de Escritórios, com número limitado de funcionários, sem regalias diplomáticas.

É de se notar que, à época, muito se esperava do relacionamento comercial com os países socialistas. Apesar dos estudos e prognósticos otimistas da *CACEX*, da *COLESTE*, de economistas e técnicos de intercâmbio comercial do Governo, tais esperanças não se concretizaram.

No Governo Quadros houve maior participação do Congresso quanto aos problemas de relacionamento com a União Soviética, assunto menos controvertido entre os parlamentares do que as relações com Cuba.

## Reatamento, no Governo Goulart

Com a renúncia de Quadros e a posse de Goulart, sob regime parlamentarista, o reatamento das relações diplomáticas com a URSS sofreu a mesma oposição das classes conservadoras e grupos militares. Entretanto, prevaleceu a corrente de opinião mais afinada com a política externa independente, liderada pelo Chanceler San Tiago Dantas.

Em novembro de 1961, segundo San Tiago Dantas, o Conselho de Segurança Nacional e o Estado Maior das Forças Armadas já haviam aprovado o reatamento, unanimemente. O ato formal verificou-se por troca de Notas, datadas de 23 de novembro de 1961, entre o Ministro das Relações Exteriores da URSS, Andrei Gromyko, e o Ministro San Tiago Dantas.

Na mesma data o Itamaraty publicou um comunicado oficial sobre o reatamento. À tarde do mesmo dia o Chanceler San Tiago Dantas compareceu ao Plenário da Câmara dos Deputados e defendeu, com o talento privilegiado de que era dotado, o ato do Governo. Retirou-se da Tribuna sob grande ovação. Estava assegurado, constitucionalmente, o reatamento das relações diplomáticas entre o Brasil e a União Soviética (5).

## Conclusões

O relacionamento entre o Brasil e a Rússia-União Soviética é um expressivo exemplo de que nem sempre o fator econômico é uma variável preponderante na aproximação entre dois países, pois, como vimos, o fator político permaneceu como variável mais relevante nas relações em apreço.

Assim, na Rússia tzarista e no Brasil imperial, predominou o interesse político no mútuo relacionamento, pois aquela ampliava sua influência na Europa e este firmava seu prestígio no Novo Mundo.

O princípio de política estatal, da legitimidade na sucessão dinástica, e as diferenças de concepções de regimes políticos - Democracia x

Totalitarismo - foram os fatores que mais influenciaram nas relações oficiais que acabamos de resumir. O primeiro princípio retardou o reconhecimento, pela Rússia, de Governos no Brasil, desde a Independência até a República. O segundo, o da diferença de filosofia política de Governo, influenciou, preponderantemente, as diversas fases pelas quais passaram as relações Brasil-União Soviética: alheamento, estabelecimento frio, rompimento indignado e reatamento cauteloso.

Finalmente é de se assinalar que, no reatamento de 1961, o brilho da argumentação de San Tiago Dantas convenceu os parlamentares e a opinião pública de que o maior interesse do Brasil estaria na conquista dos mercados socialistas, o que não ocorreu. Entretanto, um grande passo havia sido dado no caminho da política externa independente do País.

Notas

1 Cf. Raul Adalberto de CAMPOS, *Relações diplomáticas do Brasil de 1808 a 1912*, Rio de Janeiro: Rodrigues, 1913. Rubens Ferreira de MELLO, *Textos do Direito Internacional e de História Diplomática, 1815-1949*, Rio de Janeiro: Coelho Branco, s.d.

2 Os documentos oficiais citados no texto foram consultados junto ao Arquivo Histórico do Itamarati, no Rio de Janeiro.

3 Ver Charles DAUGHERTY, *Foreign Policy Decision Making in Brazil: a Case Studies in Brazilian Policy Toward the Soviet Union, 1945-1961*, PH.D. Dissertation, Georgetown Univ., 1974. Amílcar ALENCASTER, *O Brasil e as relações com o Leste e a URSS*, Rio de Janeiro: NAP, 1959. Francesca MILLER, *A Study in the Formation of Foreign Policy*, PH.D. Dissertation, Univ. of California, 1977.

4 *Anais do Senado*, sessões de março e abril de 1947, v. 5, p. 344-349.

5 Ver as coletâneas de documentos publicados pelo Ministério das Relações Exteriores: *Reatamento das relações diplomáticas entre o Brasil e a União Soviética* (1962); *Visita do Presidente José Sarney à União Soviética de 17 a 21 de outubro de 1989*.

# Ingerência: desafios de um discurso cambiante

LUIZ A. P. SOUTO MAIOR*

As grandes potências sempre foram praticantes mais ou menos freqüentes do intervencionismo em assuntos internos dos países mais débeis. Seu discurso sobre o tema, bem como seus métodos, têm, porém, variado de acordo com o momento histórico e as circunstâncias específicas de cada caso. Limitemo-nos, pois, ao passado mais ou menos recente.

Durante pouco mais de quatro décadas, quando o bipolarismo político-militar condicionava as relações internacionais do pós-Guerra, nenhuma das duas superpotências podia permitir-se o luxo de uma retórica abertamente intervencionista. Embora com ideologias e discursos distintos, cada qual se intitulava defensora de determinados valores morais. A imagem que queriam projetar de si mesmas e de suas aspirações internacionais dificilmente se coadunaria, assim, com um discurso desrespeitoso dos direitos das nações mais fracas. Como é notório, tal preocupação com a própria imagem não impediu que ambas - sempre com métodos e argumentos distintos - interviessem *manu militare* nos assuntos de outros Estados, sobretudo, mas não exclusivamente, na sua periferia imediata. Para cada uma, a única inibição internacional efetiva era o risco de confronto direto com a superpotência rival. Onde tal risco era nulo ou negligível, inexistiam constrangimentos. Assim, a brutalidade com que a União Soviética esmagava movimentos autonomistas na Europa Oriental encontrava sua contrapartida na tranqüila desenvoltura com que os Estados Unidos intervinham nos países da América Central e do Caribe. Para atender a tais contradições entre a imagem que queriam projetar e a política que se praticava, o discurso político tinha de ser suficientemente ético para justificar a critica às transgressões do adversário, mas frouxo o bastante para permitir as próprias.

*Rev. Bras. Polít. Int.* 36 (2): 119-127 [1993].

* Embaixador (QE).

Com o desmoronamento do império soviético a situação se transformou. Para Washington, como pólo estratégico sobrevivente, já não se tratava de coibir o antigo rival, agora reduzido à condição de perigosa (porque ainda detentora de vasto poderio nuclear) potência de segunda grandeza. Tratava-se antes de impor aos países menores, particulamente os do inadequadamente chamado Terceiro Mundo, certas disciplinas de comportamentos compatíveis com os interesses dos grandes. Para nova situação, novo discurso. Passou-se, assim, a defender, implícita ou explicitamente, "uma mudança na noção de soberania". Tal pregação tomou corpo no contexto daquilo que por facilidade, embora sem muita propriedade, se convencionou chamar de "nova ordem mundial"(1). De acordo com o novo discurso, a defesa de alguns valores universais, tais como a democracia, os direitos humanos e o meio-ambiente, justificaria a ingerência nos assuntos internos de outros países. Chegou-se a sustentar que, quando se tratasse de salvaguardar aqueles valores, a comunidade internacional teria um "dever de ingerência" na esfera de competência do Estado que os ameaçasse. Tal "dever" foi invocado quando as tropas iraqueanas, já derrotadas pela tecnologia bélica no Primeiro Mundo, se voltaram contra os curdos para esmagar brutalmente as suas aspirações de autonomia.

Considerada em abstrato, a tese é inatacável. Uma comunidade livre e democrática de nações deveria reger-se por normas universalmente aceitas, cuja infringência acarretaria alguma forma de sanção. Evidentemente, em tal hipótese, o mesmo critério teria de ser aplicável a todos os casos, fosse a deposição do Presidente Aristide, no Haiti, o "autogolpe" de Fugymori, no Peru, ou o de Boris Yeltsin, na Rússia. O problema é que em política externa - talvez ainda mais do que em outros campos de atividade humana - a teoria na prática é diferente... A comunidade internacional não é livre nem democrática, as normas propostas (ou impostas) não passam por qualquer teste efetivo de consulta e aceitação, e inexiste uma autoridade imparcial capaz de exigir - no interesse da coletividade e não no próprio - o acatamento das regras supostamente acordadas. O caso dos próprios curdos é ilustrativo. Na década passada, durante a guerra Iraque-Irã, eles foram bombardeados com gases tóxicos pelas forças do mesmo Saddam Hussein que, a partir da invasão do Kuwait, se tornaria a *bête noire* do Ocidente. Na época, porém, o líder iraqueano, embora já tão despótico quanto em 1991, estava do lado dos anjos, ou pelo menos de Washington, porquanto combatia os aiatolás de Teerã. Em tais condições, as grandes potências não se sentiram no "dever" de intervir, limitando-se a piedosas manifestações de solidariedade e simpatia em relação às vitimas e de condenação moral aos seus algozes.

Na verdade, a tradição intervencionista das grandes potências sempre teve como único princípio diretor o seu próprio interesse. O discurso atual sobre o assunto, ao tentar fornecer uma base ética ao intervencionismo, incorreu numa impropriedade semântica e teria criado - se alguém lhe tivesse prestado seriamente atenção - um constrangimento político aos seus próprios formuladores. O que os defensores da tese de um hipotético *devoir d'ingérence* na realidade sustentam não o "dever", mas antes o "direito" de ingerência. Afinal, um "dever de ingerêcia" implicaria, verificadas determinadas condições, a obrigação de intervir, o que poderia não consultar os interesses dos grandes. Para que punir Saddam Hussein pelo desrespeito aos direitos humanos dos curdos no momento em que ele prestava às grandes potências o serviço de enfraquecer o regime de Teerã? Para que, mais recentemente, interferir com os militares argelinos quando eles, embora de maneira violenta e antidemocrática, esmagavam os incômodos fundamentalistas? Como, agora, debilitar Boris Yeltsin, quando ele luta por reformas tão caras às grandes economias de mercado? Para as grandes potência o que se impõe é assegurar o seu "direito" de intervir nos assuntos de outros Estados quando - mas somente quando - isto for do seu interesse. Para tanto seria extremamente útil mudar, tão formalmente quanto possível, algumas regras do jogo, alterando a noção de soberania e enterrando o velho princípio de não-intervenção. É neste sentido que o discurso e a prática recentes das grandes potências procuram inovar.

O antigo vezo das intervenções unilaterais, às vezes violentas, das grandes potências ainda subsiste e provavelmente subsistirá no futuro previsível. A tendência dominante, entretanto, parece ser, cada vez mais, no sentido de institucionalizar, através dos mecanismos das Nações Unidas e de outros organismos internacionais, o domínio colegiado das principais potências sobre a comunidade das nações. Na prática, o braço militar e o motor político das intervenções serão ainda, freqüentemente, o poderio bélico e a percepção diplomática da potência dominante, mas cada vez mais haverá alguma participação dos demais. Para tanto é preciso estabelecer uma nova normatividade internacional que cooneste a prepotência dos mais fortes, canalizando-a, sempre que possível, através de ações coordenadas em organismos internacionais.

Para as grandes potências tal procedimento tem vantagens evidentes. Por um lado, atenua-se o estigma associado à ação unilateral arbitrária e freqüentemente cruenta. Por outro , amplia-se a efetividade e o escopo do controle sobre a conduta dos países menores. Sanções diplomáticas ou

econômicas, por exemplo, têm sua eficácia reduzida quando não são adotadas coletivamente. Por motivos tanto políticos quanto práticos, o acesso a determinadas tecnologias ou a utilização de certos recursos naturais podem ser mais facilmente regulados a partir de diretrizes emanadas - ainda que apenas em sentido formal - da comunidade internacional do que da pressão aberta de potências individuais, por poderosas que sejam. Finalmente, a coordenação multilateral ajusta-se melhor a uma realidade internacional em que a principal potência político-militar não tem condições econômicas para sustentar sozinha a própria militância, como se viu na Guerra do Golfo.

Para os países mais fracos - particularmente aqueles, como o Brasil, que têm tradicionalmente defendido o princípio de não-ingerência - a situação é quase diametralmente oposta. O debate intervenção versus não-intervenção nunca foi um problema jurídico abstrato, mas sim uma questão política da maior relevância prática. A tese da não-intervenção era a única barreira que os fracos podiam opor à prepotência dos fortes. Por isso mesmo as grandes potências, sentindo-se suficientemente seguras contra improváveis veleidades intervencionistas de terceiros, nunca se preocupavam em defender uma norma universal de não-intervenção. Na verdade, tal norma criaria uma indesejável restrição à sua liberdade de atuação internacional. Defender a não-ingerência nos assuntos de outros Estados não resulta, pois, de mero "juridicismo", como querem alguns, mas antes de uma avaliação pragmática da realidade mundial. Não foi por acaso que tal orientação se generalizou entre os países latino-americanos, escorados numa longa história de intervenções norte-americanas na região.

Circunstâncias várias têm criado consideráveis pressões externas e internas em favor de uma mudança na nossa posição tradicional.

Sob a liderança dos Estados Unidos, as grandes potências, ao terminar a Guerra Fria, trataram de orquestrar uma campanha de persuasão tendente a demonstrar que surgira uma oportunidade única para a criação de uma nova ordem de paz e cooperação internacionais. Nas palavras do então Presidente George Bush, Washington estaria procurando "novos meios de trabalhar com outras nações para desencorajar a agressão e alcançar estabilidade, prosperidade e, acima de tudo, paz". Esta seria a essência da "nova ordem internacional" - paz, prosperidade e estabilidade através da cooperação entre os Estados. É verdade que esta retórica altissonante, bastante em voga durante o Governo Bush, caíu em desuso. A atitude das grandes potências, particularmente dos Estados Unidos, também parece ter adquirido maior pragmatismo, em decorrência das difíceis experiências

vividas desde a Guerra do Golfo. A impotência política das grandes potências - sobretudo no caso dos países da Comunidade Européia - diante do drama iuguslavo; o fiasco, pelo menos até o momento em que escrevo, da intervenção na Somália, parecem ter contribuído para criar em Washington uma atitude de maior prudência em matéria de intervencionismo. O próprio Presidente Clinton, falando na Assembléia Geral das Nações Unidas, recomendou à ONU mais realismo. No seu entender, a organização mundial estar-se-ia envolvendo em mais operações de paz do que teria condições de levar avante competentemente. A advertência pode parecer curiosa, quando se considera o papel decisivo dos Estados Unidos nas decisões que levaram a tais operações. Explicar-se-ia, entretanto, provavelmente, pelo limitado entusiasmo do atual Presidente americano - em contraste com o seu antecessor - pelos problemas internacionais.

Nada disso parece modificar, porém, as linhas mestras da orientação traçada pelas grandes potências desde o fim da Guerra Fria nem as pressões por uma atenuação da nossa adesão histórica ao princípio de não-intervenção. Embora, provavelmente, com menos ativismo por parte de Washington, deve continuar o esforço tendente à fixação de normas de conduta e ao encaminhamento de ações coercitivas através de organismos multilaterais, mundiais ou regionais. Dilue-se dessa forma a noção de intervenção dos mais fortes e ressalta-se a de uma atuação concertada da comunidade internacional. Tal procedimento torna mais complexa a defesa intransigente do princípio de não-intervenção, já que, teoricamente, ao votar uma resolução, cada país estaria participando de um processo decisório democrático. A intervenção eventualmente resultante de tal votação seria a manifestação da vontade coletiva da comunidade das nações e não arbitrária de um país ou grupo de países. Pelo menos essa seria a teoria.

Na realidade, sabe-se que decisões dessa natureza são tomadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em última análise um grupo de quinze países dominado efetivamente pelos cinco membros permanentes, entre os quais os Estados Unidos ocupam posição preeminente. Sabe-se, ademais, que Washington se reserva o direito de agir independentemente da comunidade internacional, inclusive pela força, sempre que necessário à defesa dos interesses. O sentido geral de sua intervenção na presente sessão da Assembléia Geral da ONU é coerente com as palavras de um de seus discursos de campanha - "Nunca entregarei a segurança dos Estados Unidos às Nações Unidas ou a qualquer outra organização internacional. Nunca abandonaremos nossa prerrogativa de agir sozinhos quando nossos interesses

vitais estiverem em causa. Nosso moto nesta matéria será: juntos quando pudermos, sozinhos quando devermos".

A este quadro internacional junta-se o fato de vários governos latino-americanos terem passado a adotar uma atitude algo ambígua no tocante à não-intervenção. Quando do golpe contra o Presidente Aristide, do Haiti, por exemplo, Carlos Andrés Perez, então Presidente da Venezuela, declarou que o envio de uma força internacional para restabelecer a ordem institucional "não significa uma violação do princípio sagrado de não-intervenção". No seu entender, tal intervenção teria sido praticada pelo exército do Haiti, que "violou a soberania do povo haitiano ao derrubar um presidente eleito"(2). Posteriormente, quando do golpe dado pelo próprio Presidente do Peru com o apoio das forças armadas, houve manifestações públicas de autoridades argentinas em favor de medidas da Organização dos Estados Americanos "todas as vezes que se produza uma interrupção violenta ou abrupta da ordem institucional"(3). Dir-se-ia que, para muitos governos democráticos do nosso continente, a história política interna dos seus próprios países tende a pesar mais do que a experiência internacional, antiga ou recente. Assim, a preocupação, fundada ou não, com eventuais golpes militares parece ter obscurecido a clareza da sua percepção diplomática.

Considerações semelhantes parecem estar também presentes no espírito de alguns comentaristas brasileiros, que tendem a considerar o princípio de não-intervenção como uma filigrana jurídico-diplomática tornada irrelevante no mundo atual. Aparentemente, o trauma de vinte e um anos de regime militar teria obscurecido, também no caso desses observadores patrícios, a capacidade de análise da realidade internacional. O curioso é que, em política externa, isto pode levar a uma atitude análoga a dos elementos mais radicais do período militar, que, embora por motivos diferentes, tendiam a aceitação acrítica do discurso político-diplomático de Washington.

Se, como analisado acima, as grandes potências não estão empenhadas na defesa de grandes princípios de validade universal, como democracia, direitos humanos ou meio-ambiente, mas sim na dos seus próprios interesses, cabe perguntar onde se situam os nossos.

O Brasil não tem problemas ou interesses externos que aconselhem a eventual adoção de uma política intervencionista ativa, para não mencionar o fato óbvio de que não teríamos os meios de levá-la a cabo. Tampouco temos sido objeto, no período considerado neste breve artigo, de ações intervencionistas de caráter militar por parte de quaisquer potências. Não estivemos porém, imunes a ações arbitrárias menos contundentes, mas que

nem por isso deixavam de ser nocivas aos nossos interesses. Negação de acesso a tecnologias consideradas sensíveis, pressões para tomarmos ou deixarmos de tomar determinadas atitudes, restrições a nossas exportações sem base no direito internacional convencional vigente são alguns exemplos. Em suma, somos um país que não tem porque nem como pretender tornar-se intervencionista, mas que tem sido vítima do abuso de poder de grandes potências, ainda que de maneira incruenta.

Em tais condições, o que interessaria ao Brasil seria o surgimento de um sistema internacional equitativo, baseado em normas universalmente aceitas e multilateralmente aplicáveis. Um sistema, em última análise, destinado a coibir e não a ampliar o arbítrio dos grandes. Ora, até o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), no campo econômico, têm-se revelado muito mais eficazes na coerção aos pequenos do que no disciplinamento dos grandes. Tal fato nada tem de extraordinário, apenas refletindo as realidades do poder com as quais, de uma forma ou de outra, o mundo sempre conviveu. Neste sentido, ele nem mereceria ser mencionado, não fosse a circunstância de que o discurso político recente sobre uma "nova ordem mundial" ou um suposto e mal formulado "dever de ingerência" pretende esquecê-lo ou mascará-lo. A noção de que o Conselho de Segurança das Nações Unidas, dominado pelos seus membros permanentes, sobretudo os Estados Unidos, represente a comunidade internacional é um flagrante desafio à realidade. Na verdade, sem mudanças tendentes a pôr fim a tal dominação, todo reforço da capacidade de atuação e da suposta representatividade internacional do Conselho apenas coonestaria o arbítrio dos grandes, aumentando *ipso facto* a desenvoltura com que já atuam.

Para o Brasil, o assunto adquire particular atualidade no momento em que pleiteamos tornar-nos membro permanente - mas evidentemente sem direito de veto - daquele órgão das Nações Unidas. A partir do momento em que passarmos a integrar o Conselho de Segurança de maneira regular e permanente - admitindo que isto venha realmente a ocorrer - teremos de tomar posição frente à atitude já assumida pelas grandes potências, particularmente pelos Estados Unidos, de mentores da comunidade internacional. Cabe recordar que, em última análise, este era o objetivo original daquele órgão. Segundo a Carta das Nações Unidas (art. 24), os membros da organização mundial "conferem ao Conselho de Segurança a responsabilidade primordial de manter a paz e a segurança internacionais e reconhecem que o Conselho de Segurança atua em nome deles ao

desempenhar as funções que lhe impõe aquela responsabilidade". O Conselho, integrado por quinze países, toma decisões substantivas por nove votos, neles incluídos "os votos afirmativos de todos os membros permanentes" (art. 27). É clara, pois, a intenção de assegurar que a citada "responsabilidade primordial de manter a paz e a segurança internacionais" seja efetivamente exercida conjuntamente pelos Cinco Grandes. Tal intenção, frustrada durante a Guerra Fria pela rivalidade entre as duas superpotências, ressurge agora, quando a cooperação entre os atuais membros permanentes do Conselho se torna viável. Ora, o poder do Conselho - e conseqüentemente dos seus cinco membros permanentes - é enorme. A ele compete, segundo a Carta da ONU (art. 39), determinar "a existência de toda ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão", fazendo as recomendações ou determinando as medidas que julgue pertinentes. E tais medidas podem ir das sanções econômicas e diplomáticas ao uso da força militar (arts. 41 e 42). O problema é de que maneira este poder será utilizado pelo Conselho. Sobretudo no momento em que o Brasil se candidata à posição de membro permanente sem direito de veto, que influência poderão ter os seus integrantes que não pertençam ao seleto grupo dos Cinco Grandes e em que sentido pretenderão usar essa influência.

Se é válida a afirmativa feita acima de que, sem a limitação prévia da dominação exercida pelos atuais membros permanentes, qualquer aumento da capacidade de atuação ou da alegada representatividade do Conselho de Segurança tenderia a reforçar o arbítrio dos grandes, três opções se colocam. A primeira seria não modificar a atual composição do Conselho, concentrando esforços no sentido de acabar com o poder de veto de que gozam seus atuais membros permanentes(4). Trata-se de opção lógica, se o objetivo é lutar pela democratização das instituições internacionais. Parece, entretanto, pouco viável. A tese da ampliação vem ganhando aceitação a cada dia, menos em decorrência das aspirações de países em desenvolvimento como o Brasil do que da pressão de Estados mais fortes, como a Alemanha e o Japão, bem como do interesse dos grandes. A eles já não convém tornar demasiado ostensiva a sua imagem de senhores do mundo. Ao mesmo tempo, interessa-lhes assegurar mais firmemente o concurso político e, sobretudo, o apoio econômico de Bonn e de Tóquio. Em tais condições, o Brasil poderá vir a ser, ou não, membro permanente (sem direito a veto) do Conselho de Segurança, mas, quase certamente, a composição daquele órgão da ONU será ampliada e o poder dos Cinco Grandes não será mitigado. A segunda opção seria, caso efetivamente torne-se membro permanente, buscar o concurso de outros,

inclusive, possivelmente, da Alemanha e do Japão, para levar o Conselho a uma atitude de maior sobriedade, limitando as suas intervenções aos casos de efetiva ameaça à paz e à segurança internacionais, conforme o espírito da Carta. Seria um objetivo modesto e uma rota difícil, mas talvez não inviável, sobretudo na hipótese de vir a acentuar-se a debilidade econômica relativa dos Estados Unidos, cujo ativismo político passaria a depender crescentemente, para ser efetivo, do respaldo de Bonn e de Tóquio. Seria, entretanto, inevitavelmente desgastante, sobretudo no tocante às nossas relações com Washington. Restaria, finalmente, a terceira e - do ponto de vista de nossa posição internacional - pior das opções: atrelar-nos aos interesses da potência ou potências dominantes e aceitar a sua linha intervencionista, com as inevitáveis conseqüências no campo de acesso à tecnologia, da defesa, do meio-ambiente etc.

Em síntese, o discurso recente sobre o velho e sempre controvertido problema da ingerência nos assuntos de outros Estados cria novos e graves desafios frente aos quais não há soluções simultaneamente desejáveis e viáveis.

NOTAS

1 A expressão, cunhada pelo então Presidente Bush, parece estar caindo em relativo desuso, em parte pela sua inadequação às atuais condições do mundo, mas provavelmente também pelo sentido de oportunidade política do novo ocupante de Casa Branca.

2 *Jornal do Brasil*, 2/10/91.

3 *Jornal do Brasil*, 7/4/92.

4 Esta parece ser, por exemplo, a preferência do Embaixador Celso de Souza e Silva. Ver “Devaneios diplomáticos” *Jornal do Brasil,* 19/10/93.

# O significado político da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos

JOSÉ AUGUSTO LINDGREN ALVES*

Numa de suas reflexões político-filosóficas sobre o mundo moderno, Norberto Bobbio, ao examinar a possibilidade de se encontrar o "sentido" da História, em termos hegelianos, identifica na crescente importância atribuída ao tema dos direitos humanos o principal sinal de progresso moral da humanidade (1). Em meio às vicissitudes da atualidade, marcada pela violência, tanto no âmbito interno brasileiro quanto na esfera internacional, é, sem dúvida, difícil falar em progresso moral ou "sentido positivo da História". Todavia, levando em conta que um pouco de utopia é essencial para que a convivência humana possa prosseguir sem reverter ao "estado de natureza", não há como negar a importância da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, de 14 a 25 de junho último.

Tomando-se simplesmente o aspecto mais "prosaico" do evento - o elemento numérico - foi ele a maior concentração jamais havida sobre o tema. Realizada em diversos níveis e em diferentes reuniões, muitas vezes simultâneas, a Conferência de Viena contou com a participação de delegações oficiais de 171 Estados; reuniu 2.000 organizações não-governamentais no "Forum de ONGs"; teve 813 ONGs acreditadas como observadoras na conferência propriamente dita, de caráter governamental; abrigou encontros paralelos de instituições nacionais encarregadas da proteção dos direitos humanos nos respectivos países; promoveu palestras de acadêmicos e personalidades diversas reconhecidas internacionalmente por sua atuação na matéria; congregou os diretores de todas as agências especializadas da

*Rev. Bras. Polít. Int.* 36 (2): 128-135 [1993].

* Diplomata. Chefe da Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores.

"família" das Nações Unidas em sessões de trabalho; manteve, ao longo de 15 dias, mais de 10.000 indivíduos reunidos em discussões sobre o assunto. Não é, portanto, de descartar a relevância da Conferência como fator de mobilização. Mas não foi só isso.

Segunda conferência mundial promovida pelas Nações Unidas na década de 90, a Conferência de Viena foi, para os direitos humanos, o que a Rio-92 foi para o meio-ambiente. A mobilização terá contribuído substantivamente para consolidar e disseminar a importância desses "temas globais", de interesse para toda a humanidade. Os marcos referenciais para o trabalho nacional e internacional sobre ambos, contudo, são os documentos de caráter governamental delas emanados: a Agenda 21, adotada pelos Estados representados na Conferência do Rio de Janeiro, para o meio-ambiente e o desenvolvimento, e a Declaração e Programa de Ação de Viena, para os direitos humanos.

Para que se possa compreender adequadamente o verdadeiro significado da Conferência de Viena, e da Declaração adotada consensualmente pelos Estados participantes, é indispensável ter-se em mente a evolução da realidade internacional desde o momento de sua idealização ao momento de sua conclusão.

Se é factível referir determinadas épocas históricas por meio das obras intelectuais mais significativas do período, é útil lembrar que o ano de 1989, quando primeiro se lançou na ONU a idéia da convocação de uma Conferência Mundial de Direitos Humanos (Resolução 44/156 da Assembléia Geral), foi o ano da publicação do artigo de Francis Fukuyama sobre o "Fim da História?" na revista trimestral norte-americana *The National Interest*. Tendo por pano de fundo a vitória do Ocidente capitalista e liberal na Guerra Fria - consolidada emblematicamente naquele ano pela queda do Muro de Berlim - a visão de Fukuyama, que tanto entusiasmou políticos e ideólogos do Primeiro Mundo, sintetizava o final hegeliano da dialética da História na forma do Estado liberal das sociedades desenvolvidas do Ocidente, em cuja direção todos tenderiam inapelavelmente a orientar-se. O que o mundo estava então testemunhando poderia ser, em suas palavras, "...não apenas a conclusão de um período particular da história do pós-guerra, mas o fim da história, isto é, o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal do Ocidente como forma final do Governo humano"! (2).

Quando, em 1990, a Assembléia Geral das Nações Unidas concretamente convocou, pela Resolução 45/155, de inspiração ocidental, a Conferência Mundial para 1993, o triunfalismo liberalista se apresentava

ainda mais fortalecido, com a derrota da tentativa de golpe contra Gorbachev e a dissolução do Partido Comunista da URSS. O triunfalismo, contudo, era ilusório, para não dizer arrogante, por não levar em conta outros fatos e tendências que já se faziam sentir: o agravamento da situação econômica do Terceiro Mundo, as pressões emigratórias dos países periféricos, o crescimento do fundamentalismo islâmico, o desemprego nas sociedades desenvolvidas, a exacerbação do nacionalismo nas ex-Repúblicas iugoslavas e no Leste europeu em geral, o recrudescimento do racismo e da xenofobia na Europa Ocidental.

Ao longo de todo o período preparatório da Conferência, a situação internacional, longe de corroborar o otimismo de Fukuyama, deteriorou-se significativamente. A vitória aliada na Guerra do Golfo não trouxe estabilidade à região; a Iugoslávia esfacelou-se em conflitos armados; o fim da União Soviética aumentou a instabilidade internacional; o fundamentalismo religioso ganhou novos adeptos; a crise econômica internacional agravou-se; o desemprego cresceu e o racismo xenofóbico europeu tornou-se mais ameaçador.

Refletindo as tensões internacionais, as quatro sessões do Comitê Preparatório da Conferência Mundial, em 91, 92 e 93, caracterizaram-se muito mais pelos desentendimentos do que pelas convergências. Qualquer proposta ou sugestão liberalizante do Ocidente era encarada com desconfiança pelos afro-asiáticos e alguns países de outros grupos, como possível manifestação do alardeado "direito de ingerência". Qualquer proposta do Terceiro Mundo visando mais à coletividade do que ao indivíduo era vista pelo Ocidente como tentativa de rejeição à noção de direitos individuais em favor de regimes autoritários. A agenda não chegou a ser elaborada pelo Comitê Preparatório, sendo necessário, no final de 92, que a Assembléia Geral da ONU tomasse a si tal tarefa. O anteprojeto de declaração elaborado em Genebra em maio último, após o prazo previsto, em semana extra de trabalho, era tão cheio de colchetes e afirmações contraditórias que se tornava ininteligível. Chegou-se a crer que a Conferência não se realizaria, ou, pior, a temer que, caso se realizasse, pudesse representar um retrocesso para os direitos humanos. E foi esse o clima com que ela se iniciou.

Ante esse quadro de múltiplas dificuldades, a indicação feita pela comunidade internacional para que o Brasil presidisse o Comitê de Redação da Conferência - e sem que jamais houvesse pleiteado tal função - foi um voto de confiança em nossa diplomacia, mas também um desafio. O desafio foi vencido, na pessoa do Embaixador Gilberto Vergne Sabóia, Representante

Permanente Adjunto às Nações Unidas em Genebra, que conduziu os trabalhos.

A história das negociações para a aprovação de cada parágrafo da Declaração Final em Viena é demasiado complexa para ser aqui descrita. Basta dizer, a esse propósito, que no penúltimo dia da Conferência, o Comitê de Redação sessionou das 10 horas da manhã às 5:30 da manhã seguinte. O que importa é que a Declaração foi aprovada, e representa um avanço importante no tratamento internacional dos direitos humanos.

Com um preâmbulo de 17 parágrafos, uma parte operativa conceitual de 39 artigos e um programa de ação com 100 parágrafos recomendatórios, a Declaração de Viena é o documento mais abrangente adotado consensualmente pela comunidade internacional sobre o tema. E, se levarmos em conta que a Declaração Universal de 1948 foi adotada por votação (48 a zero com 8 abstenções), quando a Assembléia Geral da ONU contava com apenas 56 membros (a maioria dos Estados atuais tinha ainda *status* de colônia) (3), foi a Declaração de Viena que, efetivamente, conferiu caráter universal aos direitos definidos no primeiro documento.

A *reafirmação da universalidade dos direitos humanos* foi, por sinal, uma das conquistas mais difíceis da Declaração de Viena. Tendo em conta sua não-participação na elaboração e aprovação da Declaração de 1948, assim como seus sistemas culturais, religiosos e ideológicos diferentes daqueles do Ocidente, muitos países asiáticos e africanos insurgiram-se, no processo preparatório, contra a própria idéia dos direitos humanos que inspirou o texto de 48. Algumas delegações chegaram a afirmar, na Conferência, que eles correspondiam a uma tentativa de imposição de valores ocidentais sobre o resto do mundo. Sua aceitação de tais direitos seria, pois, sempre condicionada à adaptabilidade de cada um aos respectivos sistemas. Em vista de tais posturas, foi um tento extraordinário da Conferência de Viena conseguir superar o relativismo cultural ou religioso ao afirmar, no Artigo 1º da Declaração: "A natureza universal de tais direitos não admite dúvidas." Quanto às peculiaridades de cada cultura, são elas tratadas adequadamente no Artigo 5, onde se declara que as peculiaridades históricas, culturais e religiosas devem ser levadas em consideração, mas os Estados têm o dever de promover e proteger *todos* os direitos humanos, independentemente dos respectivos sistemas.

A Declaração de Viena repete, no Artigo 2º, a linguagem dos dois Pactos Internacionais de direitos humanos sobre o *direito à autodeterminação:* "Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito,

determinam livremente sua situação política e procuram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural" (4). Consciente, porém, das forças centrífugas liberadas com o fim da Guerra Fria, e dos efeitos devastadores para a estabilidade internacional provocados por sua exacerbação atual, a Declaração ressalva que o direito à autodeterminação e as medidas legitimamente adotadas pelos povos sob dominação colonial para alcançá-lo não podem ser interpretados como "autorização ou encorajamento a qualquer ação destinada a desmembrar ou prejudicar, total ou parcialmente, a integridade territorial ou a unidade política de Estados soberanos e independentes..." (5).

Outra conquista conceitual de grande relevância consiste no *reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com a promoção e a proteção dos direitos humanos*, estabelecida no Artigo 4. Confirma-se, dessa maneira, o entendimento predominante, mas às vezes ainda questionado, de que os direitos humanos extrapolam o domínio reservado dos Estados, invalidando o recurso abusivo ao conceito de soberania para encobrir violações. Concilia-se, ao mesmo tempo, o propósito de promover os direitos humanos do Artigo 1°, número 3, da Carta das Nações Unidas, com o princípio da não-ingerência, estabelecido no Artigo 2°, número 7.

De particular importância para os países em desenvolvimento, um dos maiores êxitos da Conferência foi a obtenção de consenso universal para o *reconhecimento do direito ao desenvolvimento* como um "direito universal, inalienável, e parte integrante dos direitos humanos fundamentais" (Artigo 10). Embora qualificado como tal desde 1986 pela Declaração do Direito ao Desenvolvimento, esse direito não era reconhecido pelos Estados Unidos, que votaram contra, e outros países ocidentais, que se abstiveram, na votação sobre a Declaração na Assembléia Geral (6), tendo até recentemente questionado o conceito. Interpreta-se, inclusive, que foi a flexibilização de posições dos Estados Unidos e outros países do grupo ocidental sobre esse item, tão vital para a maioria dos Estados, que viabilizou os avanços liberais conseguidos em outras áreas. Criteriosa ao reconhecer tal direito, a Declaração de Viena assinala que "a falta de desenvolvimento não pode ser invocada para justificar limitações aos (outros) direitos humanos reconhecidos internacionalmente". Propõe, por outro lado, e nesse contexto, medidas concretas para a realização do direito ao desenvolvimento, através da cooperação internacional, entre as quais o alívio da dívida externa e a luta pelo fim da pobreza absoluta.

Ainda na parte declaratória conceitual, são elementos importantes do documento governamental de Viena a atenção dedicada ao racismo e à xenofobia, que tanto se têm manifestado na Europa de hoje; as partes específicas dedicadas à criança, às minorias, aos indígenas e aos refugiados; a condenação veemente às violações maciças de direitos humanos, inclusive com menção às práticas hoje vistas de "limpeza étnica" e estupro sistemático de mulheres; o reconhecimento da importância do papel das ONGs na luta pela observância dos direitos humanos.

Seria inviável abordar nesta exposição todos os aspectos conceituais e programáticos importantes da Declaração de Viena. É necessário, contudo, observar que o estabelecimento da *interdependência entre democracia, desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos*, definido no Artigo 8, é o dado novo essencial que inspira e orienta todo o documento.

A terceira parte da Declaração corresponde ao Programa de Ação de Viena. Tem ele sido interpretado pela imprensa e por organizações não-governamentais como demasiado, cauteloso e pouco definido. Cauteloso ele o é, do contrário seria impossível obter-se consenso para sua aprovação. Quanto à "indefinição", talvez seja o rótulo atribuído ao fato de a Conferência não haver *criado* as inovações desejadas, limitando-se a *recomendá-las*. Essa interpretação parece advir seja do desconhecimento do texto, seja do desconhecimento do sistema das Nações Unidas. Uma conferência não sendo parte dos órgãos principais da ONU, estabelecidos no Artigo 7 da Carta de São Francisco, não tem poder para criar, mas sim para recomendar. A decisão final incumbirá sempre à Assembléia Geral ou aos Estados que a compõem. E as recomendações foram muito substantivas, incluindo quase todas aquelas postuladas pelas ONGs mais atuantes.

Com exatos 100 parágrafos, o Programa de Ação engloba, entre as recomendações mais significativas:

- a coordenação entre todas as agências e órgãos da ONU em apoio aos direitos humanos;
- a alocação de maiores recursos financeiros e administrativos ao Centro para os Direitos Humanos;
- a consideração prioritária pela Assembléia Geral da questão do estabelecimento de um Alto-Comissário para os Direitos Humanos com vistas à proteção de todos os direitos;
- o reforço à assistência técnica internacional para os direitos humanos;
- o reforço ao sistema de monitoramento internacional de todos os direitos;
- o estabelecimento de um programa abrangente, nas Nações

Unidas, para auxiliar os Estados, a seu pedido, na implementação de projetos nacionais com impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito (Artigos 69 e 70).

De iniciativa brasileira, esta última recomendação, se aprovada pela Assembléia Geral e provida dos fundos necessários, proporcionaria à ONU um novo tipo de atuação, mais construtiva, de caráter preventivo, em apoio aos direitos humanos, até agora limitada essencialmente a denúncias de violações e críticas aos governos respectivos. Uma nova abordagem, positiva, faz-se cada dia mais necessária, particularmente para países democráticos, cujos governos se vêem diante de dificuldades complexas para fazer valer os direitos em suas jurisdições.

Em vista do exposto é possível dizer, sem sombra de dúvida, que a Declaração de Viena, se não corresponde aos anseios de todos, representa um grande avanço para o tema de que trata.

Se levarmos em conta a instabilidade e as tensões do mundo atual, caracterizado - no dizer do perito norueguês na Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção às Minorias, Asbjorn Eide - pelo "tribalismo pós-moderno", é claramente perceptível a importância de se poder contar com documento consensual, abrangente e agora indubitavelmente universal sobre assunto tão fundamental para todos os homens e mulheres.

No momento em que se iniciava a Conferência de Viena, começou a circular nos Estados Unidos o número correspondente ao verão de 93 da revista *Foreign Affairs*. Nele se encontrava expressivo artigo de Samuel Huntington intitulado "The Clash of Civilizations?". Com repercussão imediata em todo o mundo, inclusive no Brasil, o artigo de Huntington, longe do triunfalismo de Fukuyama, prevê para o futuro a substituição da competição ideológica da Guerra Fria pelo conflito, não necessariamente bélico, entre "as grandes civilizações: ocidental, confuciana, japonesa, islâmica, hindu, ortodoxa, eslava, latino-americana e possivelmente uma civilização africana" (sic) (7). À luz das discórdias verificadas no seio do Comitê Preparatório da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, no período 1991-93, a previsão de Samuel Huntington não parece absurda. Caso o consenso finalmente obtido na Declaração de Viena ajude a atenuar tal conflito, recolocando o homem e a mulher como verdadeiros sujeitos do Direito e da História, a Conferência terá sido de extrema valia.

NOTAS

1 Norberto BOBBIO, *A era dos direitos*, Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 49-64.

2 Francis FUKUYAMA, "The end of History?", *The National Interest*, Summer 1989, p.4.

3 A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10/12/48, em votação na qual se abstiveram a África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováqia, Ucrânia e União Soviética.

4 O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos têm a mesma redação no Artigo 1.

5 A ressalva é importante também para o Brasil em vista das discussões sobre a autodeterminação das populações indígenas.

6 A Declaração do Direito ao Desenvolvimento foi adotada pela Assembléia Geral em 04/12/86 por 146 votos a favor, 1 contra (EUA) e 8 abstenções (Dinamarca, Finlândia, República Federal da Alemanha, Islândia, Israel, Japão, Suécia e Reino Unido).

7 Samuel P. HUNTINGTON, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, Summer 1993, p. 22-49.

# Notas

## Os cento e cinqüenta anos de Rio Branco

Em vinte de abril de 1995 será comemorado o sesquicentenário do nascimento do Barão do Rio Branco. Durante doze meses, a partir de 20 de abril de 1994, uma série de eventos serão realizados para festejar a memória desse grande brasileiro, patrono do Itamaraty, que deu nome a nossa Academia Diplomática - o Instituto Rio Branco. Corre no Congresso um projeto de lei dando reconhecimento oficial a essas festividades.

Um dos eventos previstos será a XXII Reunião dos Diretores de Academias Diplomáticas, a realizar-se em Brasília, de 19 a 22 de setembro de 1994. Mais de quarenta academias de todo o mundo far-se-ão representar. Será a segunda reunião na América Latina, depois da do México, em 1993. O encontro é realizado todo o ano, uma vez na famosa Academia Diplomática Internacional de Viena, o ano seguinte em uma capital escolhida para esse fim.

O Brasil deve muito a José Maria da Silva Paranhos Júnior, que nos primeiros anos do século reconheceu a importância potencial das questões de fronteira e se dedicou a resolvê-las, legando-nos lindes com boa fundamentação jurídica.

Hoje temos uma situação ímpar na América Latina, sobretudo considerando a extensão das nossas fronteiras e o número dos nossos vizinhos. Basta pensar nos problemas de fronteiras que afetam Argentina e Chile; Chile, Peru e Bolívia; Peru e Equador; Venezuela e Guiana para nos regozijarmos com a tranqüilidade da posição do Brasil - em grande parte a devemos ao trabalho do Barão, que por isso se tornou, em vida, um dos maiores heróis nacionais.

*Sérgio Bath*
Diretor do Instituto Rio Branco

## Cursos de Relações Internacionais

Instituições brasileiras que oferecem cursos regulares:

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais
70910-900 Brasília, DF
Curso: Bacharelado em Relações Internacionais
Ingresso: semestral, mediante vestibular
Curso: Mestrado em Relações Internacionais
Ingresso: anual, mediante seleção de candidatos

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Departamento de História
70910-900 Brasília, DF
Curso: Mestrado em História das Relações Exteriores do Brasil
Ingresso: anual, mediante seleção de candidatos
Curso: Doutorado em História das Relações Internacionais
Ingresso: anual, mediante seleção de candidatos

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
Instituto de Relações Internacionais
Rua Marquês de São Vicente, 225 - Vila dos Diretórios, XIX
22453-900 Rio de Janeiro, RJ
Curso: Bacharelado em Relações Internacionais
Ingresso: semestral, mediante vestibular
Curso: Mestrado em Relações Internacionais
Ingresso: anual, mediante seleção de candidatos

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
Instituto Rio Branco - Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília, DF
Curso: Curso de Preparação à Carreira de Diplomata
Ingresso: anual, por concurso público para admissão

SENARCLENS, Pierre de. *La Politique Internationale.* Paris: Armand Colin, 1992, 192 p.

*La Politique Internationale* é uma obra marcada pela erudição de seu autor, Pierre de Senarclens, cuja leitura recomenda-se por pelo menos dois bons motivos: pela discussão lúcida e bem organizada das principais perspectivas de análise das relações internacionais e pelo volume de informações históricas nela contidas.

A estrutura da nova ordem internacional e o papel que nela desempenham os Estados nacionais constituem as preocupações centrais do autor. De fato, Senarclens escreve no mundo do pós-Guerra Fria, quando as relações internacionais já não se restringem a contendas territoriais ou ideológicas. Não obstante, as disputas por recursos escassos - sobretudo econômicos e tecnológicos - e pelo padrão de organização do sistema, essência da política internacional, permanecem; e a forma por que serão resolvidas promoverá ou não a coesão e a estabilidade do sistema, que depende do dinâmico relacionamento entre os Estados e dos mecanismos de legitimação da ordem internacional. Assim, o relacionamento entre os Estados não se caracteriza apenas pela desconfiança mútua, fruto de um ambiente anárquico, mas também por um comportamento cooperativo, expresso pela adesão a normas e procedimentos comuns.

A busca dos interesses nacionais gera fenômenos que tornam instável o atual cenário internacional, entre os quais destacam-se o crescimento desordenado das populações, as migrações, os conflitos nacionalistas, o tráfico de entorpecentes e a difusão dos recursos de poder - inclusive armas nucleares - entre os Estados. Nesse contexto, cabe discutir o Realismo e o Neo-Realismo nas Relações Internacionais, a noção de Equilíbrio de Poder, a Teoria da Estabilidade Hegemônica (que Senarclens entende relacionada exclusivamente aos Estados Unidos), discussões que o autor empreende de maneira superficial, expondo os principais argumentos de cada paradigma e as críticas que comumente lhe são feitas, sem revelar ao leitor sua lógica interna.

Em paralelo, a interdependência constitui outra marcante característica

desta nova ordem internacional. A globalização dos mercados, do sistema financeiro, da produção e da publicidade, a homogeneização dos padrões de consumo, o advento de problemas comuns, a exemplo do efeito estufa, a necessidade de cooperação no que concerne às políticas de P&D, em suma, a evolução política e sócio-econômica do sistema internacional gerou uma situação em que a satisfação de interesses nacionais - como pleno emprego, coesão social e prosperidade econômica - passou a depender de uma ação concertada com outros Estados e a gerar implicações além das fronteiras nacionais. Tal evolução, aponta Senarclens, ocorreu de modo gradual, e pode ser explicada a partir da valorização da diplomacia, motivada pelo "equilíbrio do Terror", e dos pressupostos da Teoria da Dependência. Senarclens analisa, ainda, os regimes internacionais, que, em última análise, constituem as normas e procedimentos responsáveis pela legitimação da ordem internacional. Neste ponto, a inspiração weberiana é evidente, bem como a recorrente analogia dos Estados no plano internacional e aos indivíduos no âmbito interno.

Ao analisar o papel das organizações internacionais nesta nova ordem mundial, Senarclens deixa mais clara a estrutura de seu pensamento que, como a maioria dos estudos no campo das Relações Internacionais, deita raízes multidisciplinares. Atores efetivos no cenário internacional, suas decisões representam mais do que o somatório das vontades dos Estados que as compõem; por outro lado, seu caráter institucional confere estabilidade ao sistema, na medida em que elas servem de foros para a discussão e de instrumentos para a resolução pacífica de controvérsias.

Ao longo da discussão, o autor revela, também, sua visão acerca do Estado nacional e de seu papel no mundo do pós-Guerra Fria. Base da organização do sistema internacional (mesmo que se fortaleçam os blocos de países e que haja desagregações a partir de movimentos nacionalistas), os Estados não são vistos como unitários, racionais e imediatistas, na acepção realista; ao contrário, Senarclens os considera partícipes de um mesmo sistema, e de seus valores, tendentes, pois, a resolver suas controvérsias por via pacífica, a saber, pelo fortalecimento das organizações internacionais, cuja reestruturação visando a incorporar os novos pólos de poder mundial é vista como indispensável à estabilidade da nova ordem internacional.

Estes comentários à obra de Pierre de Senarclens parecem suficientes para recomendar sua leitura aos interessados em compreender o mundo do pós-Guerra Fria. A relativa superficialidade das discussões teóricas é amplamente compensada pela precisão e simplicidade dos argumentos do autor, assim como pelo volume de informações incorporado à análise.

Ademais, embora implícito e discutível, o quadro conceitual utilizado por Senarclens para organizar sua argumentação produz um texto coerente e instigante -de resto tornado agradável por seu estilo.

*Antônio Jorge Ramalho da Rocha*

BANDEIRA, Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina. O Continente nas Relações Argentina-Brasil (1930/1992).* Brasília/São Paulo: EDUnB/Ensaio, 1993. 304 p.

Os estudiosos da história das relações internacionais no Brasil têm motivo para celebrar o ano de 1993. Acaba de ser relançada, em nova série organizada por um grupo de trabalho que envolve acadêmicos e diplomatas, a tradicional *Revista Brasileira de Política Internacional*, fundada em 1958, e que conta agora, no seu ano 36, com a direção editorial do historiador Amado Luiz Cervo. Ao mesmo tempo, está programado o lançamento da obra coletiva *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*, que reúne pesquisadores e professores da Universidade de Brasília e da Universidade Estadual Paulista.

Como parte dessas celebrações, os leitores do país acabam de receber o novo livro do produtivo historiador e cientista político Moniz Bandeira. O texto está dedicado ao estudo evolutivo das relações bilaterais do Brasil com a Argentina, suas políticas nacionais e internacionais, bem como as relações de ambos os países com o contexto continental, especialmente no que se refere às relações do Brasil e da Argentina com os Estados Unidos.

A nova obra, produto da conhecida efervescência intelectual de Moniz Bandeira, dá continuidade a uma linha de pesquisa que se iniciou em 1973 com a publicação da *Presença dos Estados Unidos no Brasil* e prosseguiu em 1985 com *O Expansionismo Brasileiro*, publicados pela Civilização Brasileira. Mais recentemente, em 1987, Moniz Bandeira já explorara o campo das relações bilaterais do Brasil com a Argentina em outra obra publicada pela Editora Universidade de Brasília: *O Eixo Argentina-Brasil*. As relações com os Estados Unidos também receberam tratamento recente por Moniz Bandeira no seu livro *Rivalidade Emergente*, publicado em 1989 pela Civilização Brasileira.

Em *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina*, Moniz

Bandeira alcança o melhor momento de sua trajetória intelectual, que ele mesmo define como a do cientista político que, através do método histórico, encontra a melhor forma de rever visões e desmontar conceitos consagrados. Através da reconstrução de novas hipóteses de trabalho e de uma documentação sempre original e vasta, Moniz Bandeira encontrou no novo livro o traço preciso e rigoroso da sua experiência na pesquisa da história das relações internacionais do Brasil, em seu campo das relações mais contemporâneas.

A principal revisão proposta por Moniz Bandeira no *Estado Nacional* se refere à versão, amplamente difundida, de que o Brasil sempre nutriu uma "tradicional amizade" com os Estados Unidos e uma "secular rivalidade" com a Argentina. Moniz Bandeira chama a atenção para a dimensão estereotipada das imagens referidas e da função ideológica que elas possuem. Na verdade, Moniz Bandeira procura mostrar que a "amizade" nunca foi tão sólida e que inúmeros atritos entre o Brasil e os Estados Unidos, ainda no século XIX, levaram a que o Brasil suspendesse suas relações com aquele país por três vezes.

Ao mesmo tempo, tem havido um exagero deliberado na historiografia brasileira e argentina, e até fora dos dois países, acerca da chamada rivalidade. O historiador argentina Miguel Scenna chegou a publicar na década de setenta seu consagrado *Argentina-Brasil: Cuatro Siglos de Rivalidad* (Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1975) dedicado a encontrar todos os momentos de fricção em uma linha condutora histórica de conflitos entre os dois países. Moniz Bandeira procura desmontar a mitologia da "rivalidade" para demonstrar que os dois países estiveram muito mais concertados em matérias comuns e internacionais do que a tradicional historiografia deixou registrado.

Uma outra dimensão que ficou ressaltada na nova obra de Moniz Bandeira foi a forma equilibrada com que a abordagem comparativa foi construída. A comparação evolutiva do Brasil com a Argentina, nos aspectos concernentes tanto às políticas internas como externas, aparece coerentemente tratada, com equilíbrios das fontes consultadas para ambos os países, mas principalmente com a ruptura metodológica com os esquemas dos chamados "ângulos nacionais". Essa dimensão integrada e comparativa vem dar vigor adicional à obra, distanciando-a da grande maioria dos estudos relativos às relações internacionais da América Latina publicados por latino-americanos, quase sempre marcados por um forte "ângulo nacional".

No fundo, subjacente à obra de Moniz Bandeira, há um crédito consciente aos esforços comuns, brasileiros e argentinos, no sentido da

construção da cooperação política e econômica na América Latina. Essa forte convicção já aparecera no *Eixo Argentina-Brasil* e se manifesta de forma agora mais contundente no lançamento.

Em particular no último capítulo da obra, dedicado ao período mais recente das relações entre os dois países, o autor transborda em informações e exemplos de ações concertadas entre o Brasil e a Argentina. O mais intrigante exemplo apontado por Moniz Bandeira se refere ao caso da defesa brasileira ao direito argentino sobre as Malvinas/Falklands. Apesar da declarada neutralidade brasileira no conflito de 1982, por não concordar com o uso da força para a resolução de disputas internacionais, o Brasil manteve, segundo Moniz Bandeira, uma "neutralidade imperfeita" que, na prática, favoreceu as posições argentinas.

Apesar de não citar nenhuma fonte (talvez por ter obtido a informação através de fonte oral e sob a jura da reserva), Moniz Bandeira cita o exemplo da cessão por parte do Brasil de aviões EMB 111 à Argentina durante o conflito referido. Aviões produzidos no Brasil, com pilotos brasileiros, teriam sido envolvidos sigilosamente no patrulhamento das costas argentinas e no rastreamento do Atlântico Sul (p. 245).

Para concluir, deve ser dito que o texto de Moniz Bandeira passa a ser leitura obrigatória para os estudiosos das relações internacionais. Além da excelente referência aos arquivos consultados e a todas as fontes primárias e secundárias incluídas, o livro ainda contém um índice onomástico-remissivo extremamente útil que permite seu uso como um manual introdutório pelos futuros pesquisadores do campo das relações bilaterais e multilaterais dos países latino-americanos.

*José Flávio Sombra Saraiva*

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto regional e internacional.* São Paulo: Aduaneiras, 1993, 204 p.

Dentro da marcada tendência integracionista em curso, os países da América Latina debatem-se hoje com a necessidade de se adaptarem à ordem internacional e já alguns sinais de maior preocupação pela integração econômica começam a ser percebidos entre estudiosos, observadores, políticos e diplomatas desses países. A tendência no Continente volta-se para o estudo de projetos de conformação de espaços econômicos regionais,

destacando-se os avanços para a criação do chamado Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL, no sentido de unificar os mercados de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Um estudo consistente relativo aos mais variados aspectos que envolvem a criação do MERCOSUL foi feito pelo cientista político e diplomata brasileiro Paulo Roberto de Almeida: *O MERCOSUL no contexto regional e internacional.*

O tema é analisado, partindo de antecedentes históricos de integração no Continente, e confrontado com as experiências integracionistas noutras regiões, como a Europa e a América do Norte.

Para o Brasil, que tem em conta um importante interesse econômico e político, além da necessidade de se adaptar às condições da Nova Ordem Mundial, a integração do Cone Sul não representa uma simples alternativa econômica, e sim uma "opção estratégica fundamental" (p.77), com vistas a definir sua presença internacional no século XXI. Neste sentido, Almeida chega a catalogar o MERCOSUL como "a mais importante opção de política externa de sua trajetória como nação independente" (p.15).

Do ponto de vista econômico, essa integração vai permitir a inserção competitiva destes quatro países na economia mundial. Segundo o autor, ela será "um dos elementos estratégicos na superação da crise econômica e social em que se debate hoje o Brasil" (p.107). Não obstante, fica claro no livro que a integração com os países do Cone Sul não vai acabar, da noite para o dia, com os problemas econômicos e sociais acumulados no Brasil durante décadas.

Um dos aspectos tratados com relativa insistência corresponde à necessidade de vincular cada vez mais as massas trabalhadoras ao projeto integracionista, apesar de suas lideranças sindicais não vislumbrarem no MERCOSUL "nenhum paraíso da classe trabalhadora" (p.113).

As entidades e representações dos trabalhadores na região sempre assumiram uma atitude em princípio favorável à integração dos países latino-americanos. Mas consideram o processo em curso para a criação do MERCOSUL "fortemente eivado de *lógica empresarial*" (p.113) e temem por uma deterioração das condições de vida das clases mais pobres. As discussões sobre temas comerciais, financeiros e institucionais, segundo os sindicalistas, estariam primando sobre a discussão das questões sociais.

Esse livro de Paulo Roberto de Almeida foi escrito tendo em conta uma evidente preocupação didática. A maior parte da obra centra-se, todavia, numa abordagem de aspectos técnicos, jurídicos e estructurais do

MERCOSUL, o que faz dela uma rica fonte de referência para os especialistas no tema, mas pode por vezes deixar confuso o leitor menos informado.

A leitura do livro impõe-se por boas razões: existe uma escassez de materiais acadêmicos que investiguem com amplitude e profundidade o tema do MERCOSUL; o autor é pessoa que se envolveu ativamente com as negociações; o livro recolheu prolífera informação sobre o tema, a ponto de tornar-se indispensável tanto para estudiosos, quanto para agentes e diplomatas, fundamentalmente brasileiros, que tenham a ver com as questões do Mercado Comum do Sul. É apreciável também, para um maior aprofundamento no tema, a extensa bilbiografia sobre o MERCOSUL, assim como a cronologia sobre a integração latino-americana e outros interessantes materiais agregados como apêndice à obra.

No livro se faz uma interessante abordagem das questões constitucionais relativas ao processo de integração e se detalham, até com sugestões, possíveis reformas que teriam que ser feitas à Constituição brasileira para facilitar o acesso legal do Brasil ao MERCOSUL; nada mais oportuno no momento em que se procede à revisão constitucional.

A amplitude e a abragência do livro fazem dele um tratado sobre o MERCOSUL. Apesar disso frustra o leitor que se pergunta sobre a reação dos países vizinhos, dos Estados Unidos e de outras potências ante o reforço de poder de barganha que advém com a criação desse bloco.

O fato de não se analisar o papel dos Estados Unidos nesse processo deixa o leitor preocupado. É bem verdade que o autor faz referência à "Iniciativa para as Américas" do presidente George Bush. Mas o prisma dos interesses norte-americanos sobre a região deve ser levado em conta em um estudo aprofundado da integração, mormente quando este contempla a perspectiva histórica, passada e futura.

Para maior compreensão do processo da integração latino-americana, tendo em conta o importante papel dos Estados Unidos, seria aconselhável complementar a leitura desta obra com *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina. O continente nas Relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, do cientista político Moniz Bandeira (Brasília, Ed. Universidade de Brasília / São Paulo, Ensaio, 1993).

*O MERCOSUL no contexto regional e internacional* foi escrito por um inquestionável conhecedor e defensor da integração do Cone Sul da América Latina, que não só vê com simpatia e acha necessária a criação do MERCOSUL, mas que inclusive forma parte do grupo brasileiro de negociação nesta área. Essa mistura de simpatia e responsabilidade direta do

autor nesse processo integracionista faz com que seu livro resulte favorável ao MERCOSUL e apele à necessidade de sua materialização; sobretudo depois de ter em conta as perceptíveis tendências integracionistas das relações econômicas internacionais que avançam a um ritmo que, como observa o autor, "se ainda não assistimos ao *fim da História*, como gostaria Francis Fukuyama, estamos talvez bem perto de contemplar algo que se poderia chamar de *fim da geografia*" (p.52).

*Pablo Sainz Fuentes*

FIGARI, Guillermo Miguel. *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Biblos, 1993, 251 p.

Guillermo Figari é um tradicional cientista político argentino, especializado no estudo das relações internacionais e da problemática latino-americana e argentina. É pesquisador do Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas (CONICET) e professor de pós-graduação das Universidades de Salvador e de Belgrano em Buenos Aires. Teve grande repercussão sua obra *Argentina y América Latina: conflictos y integración* (CEAL, 1991).

Sua obra *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina* oferece um panorama da política exterior argentina desde 1810 até a atualidade. Mediante uma análise de cada etapa da vida política interna e sua projeção externa, põe em evidência, de maneira especial, as relações com os Estados Unidos e a busca por formas independentes em matéria de relações exteriores.

Em sua análise, parte de uma perspectiva epistemológica (para "transmitir a percepção do mundo"), centrando-se nas "bases culturais do sistema interestatal" (as visões desde o mundo clássico até o século XX) e a metodológica("para analisar a realidade"), utilizando para isso "a análise sociológico-histórica qualitativa" (com influência de Raymond Aron) - sendo esta uma síntese entre método histórico (estático) e sociológico (evolutivo) da política exterior de uma nação.

Para Figari teríamos na história das relações internacionais a oscilação entre etapas de características "hobbesianas", com predomínio do militar e a busca por maximizar os interesses nacionais por meio de um "jogo de soma zero", e "lockeanas", onde predominam os meios econômicos e o "jogo é de soma variável".

Qualquer unidade política para ter viabilidade nacional dependerá de sua capacidade para alcançar seus interesses e objetivos. Conseqüentemente, as políticas externas devem possuir duas características fundamentais: uma face interna da política exterior (necessidade de uma "unidade nacional funcional" baseada em um projeto de crescimento econômico) e uma face externa da política exterior "autônoma" para preservar e maximizar a maior liberdade de ação possível.

"A elaboração de uma política externa de êxito deve basear-se na forma em que um país utiliza seus recursos internos" (p.63). Essa premissa permitirá analisar, com base na metodologia sociológico-histórica qualitativa, a política externa argentina no contexto internacional, desde o período colonial, passando pela conformação de uma estrutura dependente (século XIX), até "as relações triangulares entre Argentina, Grã-Bretanha e Estados Unidos".

Este último será uma etapa de desencontro argentino-estadunidense que se relaciona com a "não reciprocidade metrópole-periferia", marcada por um intercâmbio desigual e uma rejeição da liderança cada vez mais "crescente e militante" dos Estados Unidos em detrimento dos interesses britânicos. Isso permite explicar a posição de neutralismo da Argentina, tanto na Primeira como na Segunda Guerra Mundial.

Por outro lado, analisa o modo pelo qual a Argentina à época da Guerra Fria buscou seu próprio espaço de autonomia por meio da doutrina da "terceira posição" (durante o primeiro e segundo governo peronista 1946-55). "A obrigação moral dos países periféricos é tratar na medida do possível de manter-se à margem (das disputas bipolares)". "Não é necessário submeter o desenvolvimento ao alinhamento". Essa fase coincide com um período de maior participação política e mobilidade social.

A terceira posição suporia uma atitude de ganhar autonomia na comunidade internacional e uma posição equidistante entre as duas super-potências. Para tanto a política exterior argentina se assenta em uma "política de prestígio nas organizações internacionais, defendendo o tradicional princípio de não-intervenção".

Para Figari, com a mudança na política interna (afastamento de Perón, proscrição do peronismo, Governo radical de Illia), perde-se uma tradicional variável da política externa argentina, uma "constante nas relações argentino-estadunidenses: o princípio de não-intervenção" (o apoio à intervenção na República Dominicana mostra um ponto de inflexão). Para o autor, será "o princípio de um novo alinhamento".

Sem embargo, apesar da atitude de alinhamento empreendida pela Revolução Argentina (1966-72) e do Processo de Reorganização Nacional (1976-83), tal alinhamento mostrava um país confuso: "obediente ao máximo em algumas questões, competitivo com a metrópole em outras", repetindo o esquema dos princípios do século de "dependência de fato - mentalidade dependente - grandeza nacional dependente" (sob uma cosmovisão ocidental e cristã), alistando-se moralmente junto aos Estados Unidos.

Com a chegada do processo democrático (1983), a política externa argentina coincide com uma reatualização da Guerra Fria e o governo de Menem é testemunha da queda do muro de Berlim e da concorrência entre os pólos do poder mundial. Esses fenômenos são importantes para perceber que não se dispõe de "muito espaço para a liberdade de ação".

Para Figari, é importante ressaltar o sentido da "integração nacional" como fato positivo que está de acordo com a paz e a identidade nacional e que possibilita o crescimento em diferentes aspectos (econômico, cultural, social e político). Por isso a política exterior é uma forma de defender a autonomia, a "ideal" (à qual sempre nos referimos quando vamos atuar) e a "de fato" (a que se dá na realidade). A luta pela autonomia "é uma luta que se leva a cabo em cada uma das questões que se negociam com outros atores internacionais".

Em suma, para Figari, o primeiro dever da política externa é "a integração em si mesma, entendida como identidade, logo a extensão lógica de toda política exterior é a região". Sua proposta é o eixo ABC (Argentina, Brasil e Chile), atualizado como núcleo central da cooperação regional, dentro de uma visão autônoma das relações exteriores de um Estado (o argentino).

*Darío César Celaya*

AGORA, Centro de Estudios Internacionales (org.). *La Argentina y la situación internacional.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993, 246 p.

A obra de AGORA (associação civil argentina dedicada ao estudo dos assuntos internacionais) é uma coletânea de artigos de diferentes autores: acadêmicos, políticos e economistas que buscam enfrentar um tema muito atual, qual seja "a nova ordem internacional" e sua vinculação com a posição da Argentina no atual contexto.

Com referência ao tema da "nova ordem internacional", os artigos publicados (1) apresentam grande variedade, embora sob dois denominadores

comuns: o surgimento da nova ordem internacional com o fim da Guerra Fria e o impacto da Guerra do Golfo sobre o desenho de um novo sistema internacional de relações interestatais.

Os autores todos concordam que o fato "mais notável dessa década foi a profunda mudança verificada nas relações leste-oeste" (Enrique de la Torre) e sobretudo a desintegração da União Soviética, com uma transição acelerada para uma profunda reacomodação em escala mundial. Sem embargo, tanto para Lawrence Korb como para Angel Tello, elementos propulsores desse processo de reacomodação foram a Guerra do Golfo e a nova hegemonia dos Estados Unidos sobre a cena internacional.

O processo de transformação do sistema mundial apresenta uma feição econômica e comercial, posta em evidência tanto por Korb quanto por Lascano: a abertura das economias internas para o mercado externo e a formação de novos espaços econômicos integrados em si mesmos e no mundo - NAFTA, CEE, MERCOSUL e Sudeste Asiático. Essa revalorização de mercados abertos é definida por Korb "como o segundo postulado da Nova Ordem Internacional", "as economias do mundo devem ter acesso às distintas *commodities* e aos fornecimentos de risco".

Outro ponto que merece especial atenção por parte dos autores é o papel assinalado às Nações Unidas como mecanismo que resguarda a segurança internacional, ao tempo em que a política de dissuasão e de contenção do comunismo já não se aplica mais ao novo contexto mundial. Parte dessa responsabilidade recai sobre os Estados Unidos, depois de dissipada a ameaça soviética.

O outro conjunto importante do livro refere-se à situação internacional da Argentina (2) e a maneira como ela se insere. Nesse sentido E. de la Torre insiste em atribuir ao MERCOSUL "um definido perfil internacional positivo que compartilha com os países desenvolvidos um enfoque e prioridades internacionais comuns", além de "uma ampla disposição para integração aos mercados internacionais".

Esse processo de crescimento e inserção internacional, especialmente o da Argentina, levará a um choque de interesses com outras nações (Conrado Storani (h)); cogita-se então sobre um sistema defensivo e sobre hipóteses de conflito. Tal sistema adaptar-se-ia, entretanto, às novas necessidades e realidades regionais e de integração, onde prevaleceria a dissuasão.

Em todos os casos, os autores dão ênfase à abertura da Argentina e a sua acomodação à nova realidade internacional, sobretudo a uma ordem

mundial marcada pelos interesses econômicos e comerciais. Prevalece dessa forma a estratégia a partir de uma visão economicista e não mais ideológica ou de segurança, como sucedeu até a dissolução da União Soviética e a queda da cortina leste-oeste.

Merecem menção especial nessa obra os dois artigos que trataram das relações entre Estados Unidos e América Latina (3). Ambos os autores ressaltam a proposta da Iniciativa para as Américas do Presidente Bush e a maneira como ela coincide com o espírito de multilateralismo da política exterior norte-americana num continente sem confronto bipolar e redemocratizado. Imerso, além do mais, numa forte vontade de cooperação (L. Einaudi). Nesse contexto Perry expõe as vantagens do NAFTA, referindo-se a possíveis candidatos regionais, tais como o Chile, a Venezuela e a Colômbia.

Convém ressaltar, enfim, que a contribuição do livro e dos textos coletados por AGORA está em servir de instrumento de análise de um contexto internacional, onde a Argentina deve adaptar-se levando em conta suas próprias transformações internas, "uma mudança cultural gestada no país" (4) durante a última década. Tudo isso leva a recolocar a questão de como a Argentina busca inserir-se e de como participa dos diferentes organismos internacionais.

NOTAS

1 Enrique de la Torre: "El fin de la Guerra Fría: una encrucijada para la Argentina". Jean Yves Calvez: "La situación en la Europa Oriental y en la Unión Soviética". Jorge Castro: "Rasgos fundamentales de la nueva estructura del poder mundial". Marcelo Lascano: "Problemas y perspectivas de la economía mundial". Lawrence J. Korb: "La Guerra del Golfo y el Nuevo Orden Internacional". Angel Tello: "La Guerra del Golfo". Mariano Bartolomé: "Reflexiones sobre el concepto de Nuevo Orden Internacional".

2 Juan Pablo Lohlé: "Argentina en el contexto internacional". Antonio J. Deimundo Piñeiro: "Realidad y perspectivas político-estratégicas argentinas". Conrado Storani (h): "Las hipótesis de conflicto". Heriberto Auel: "Poder, política y futuro (tendencias político-económicas de la Argentina)". Ricardo Lagorio: "El nuevo escenario internacional, las operaciones de mantenimiento de la paz y el papel de la República Argentina". Andrés Fontana: "Relaciones cívico-militares y agenda de seguridad en América Latina". Néstor Cruces: "Ventajas de organizaciones militares basadas en la excelencia".

3 Luigi Einaudi: "La política de los Estados Unidos hacia América Latina y las nuevas Iniciativas Económicas". Wiliam Perry: "Relaciones entre Estados

Unidos y América Latina: la política económica y nuevos desarrollos en el área de seguridad".

4 Adalberto Rodriguez Giavarini: "Introducción".

*Darío César Celaya*

SANTOS, Corcino Medeiros dos. *O Rio de Janeiro e a conjuntura atlântica.* Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1993, 290 p.

Este é o livro mais recente de Corcino Medeiros dos Santos, professor-pesquisador da Universidade de Brasília. Resultado de uma pesquisa minuciosa, à qual o autor dedicou mais de vinte anos, o livro contém um precioso material estatístico, elaborado com extremo rigor, a partir do qual alguns grandes temas emergem: o movimento de embarcações no Rio de Janeiro, no período colonial; o comércio de cabotagem, com a hinterlândia; a navegação de longo curso; o papel do Oceano Atlântico na História Moderna, como fator de aproximação comercial e cultural entre os vários continentes.

A amplitude temática não constitui obstáculo para Corcino Medeiros dos Santos, que consegue extrair de uma massa impressionante de dados quantitativos algumas teses inovadoras para a História Econômica do Brasil. Ou que aprofundam certas questões ainda pouco trabalhadas pela historiografia. É o caso, por exemplo, do estudo do comércio e do contrabando com a América castelhana. Retomando o conhecido ensaio de Alice Canabrava (*O comércio português no Rio da Prata*, Belo Horizonte: Itatiaia, 1984) sobre a presença lusa naquelas terras meridionais, Corcino Medeiros contribui muito para o avanço do conhecimento nessa área, pois mostra com detalhes como foi importante o trânsito de mercadorias entre Potosi e o Rio de Janeiro, via Buenos Aires e Colônia do Sacramento. Pelas cidades de Jujuí, Salta, Tucuman, S. Tiago del Estero e Córdoba, a prata do Alto Peru descia para Buenos Aires e daí era encaminhada para o porto do Rio de Janeiro. Esse contrabando, praticado desde o século XVI, voltou a ser intenso no final do século XVIII, havendo pelo menos 30 embarcações ocupadas neste tráfico. As moedas de prata assim contrabandeadas tinham livre curso no Brasil, chegando a ser carimbadas pela Casa da Moeda do Rio de Janeiro. Estas moedas espanholas ajudaram a reduzir o grave problema da escassez monetária, sempre presente em nossa história colonial. No entanto - e esta é uma das teses do autor - esta vultosa quantidade de prata não ficou retida na América Portuguesa: "os mecanismos

do comércio internacional da época e o fraco aburguesamento de Portugal impediam a retenção da prata na colônia e no Reino".

Além disso, o Brasil também foi ponto de trânsito da prata espanhola para o Oriente. O comércio português no Índico afro-asiático proporcionava lucros tão compensadores que era impossível conter a evasão da prata. Apoiando-se em Donald Campbell e em outros observadores do final do século XVIII e do início do XIX, Corcino Medeiros explica os complicados mecanismos de circulação da prata espanhola no Oriente, aos quais o porto do Rio de Janeiro estava associado. Estas conclusões do professor da Universidade de Brasília confirmam sugestões já feitas anteriormente por F. Braudel (*Os jogos das trocas*, Lisboa: Cosmos, 1985) e P. Chaunu (*Les Philippines et le Pacifique des Ibériques*, Paris, 1960). Em contrapartida, os luso-brasileiros introduziam escravos negros na região do Prata, a partir da Colônia do Sacramento, os quais a seguir eram conduzidos, via de regra, para as áreas de mineração do Alto Peru, Peru e Chile.

No que diz respeito ao comércio com portos da costa africana, o livro também traz algumas contribuições importantes. Mostra, por exemplo (estudando o movimento da alfândega de Luanda no período 1785 a 1794), como Angola foi grande fornecedora de mão-de-obra escrava para o Brasil, através do porto do Rio de Janeiro, enquanto que a Bahia, nesse mesmo período, recebia principalmente escravos vindos da Costa da Mina. Somente o porto de São Felipe de Benguela exportou, no espaço de 42 anos, cerca de 350.000 escravos para o Brasil. Do Rio de Janeiro para Benguela iam várias mercadorias: açúcar, aguardente, tabaco, farinha de mandioca, café, algodão e fazendas da Europa. Em 1783 havia 17 navios ligando regularmente Benguela ao Rio de Janeiro. Cada um trazia cerca de 400 escravos.

Por último, este livro estimula reflexões críticas sobre o tema da presença britânica no comércio do Brasil colônia muito antes da abertura dos portos decretada por D. João em 1808. A partir da ascensão da dinastia de Bragança, várias brechas foram abertas no sistema de comércio de Portugal com suas colônias. Antes, inclusive, do Tratado de Methuen. Através do estudo sistemático do movimento de embarcações e do movimento de mercadorias no porto do Rio de Janeiro, o autor nos mostra a participação inglesa nesse comércio ao longo do século XVIII. Tanto sob a forma de remessa de mercadorias consignadas, como sob a forma de reexportação de produtos já importados por Portugal, o Pacto Colonial foi sendo minado por mercadorias inglesas, muito antes da transferência da Corte para o Rio de Janeiro.

Ao lado do livro de Cecília Westphalen sobre o porto de Paranaguá

(*O porto de Paranaguá em 1826*, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1962) e do interessantíssimo ensaio de J. R. Amaral Lapa sobre o porto de Salvador (*A Bahia e a carreira da Índia*, São Paulo: Ed. Nacional, 1968), este livro do professor do Departamento de História da Universidade de Brasília - *O Rio de Janeiro e a conjuntura atlântica* - vai seguramente ser lido com muito prazer por todos aqueles que apreciam a história marítima, a história do Brasil e a história do comércio internacional naquela conjuntura.

*Victor Leonardi*

# Normas para os colaboradores

1. Os artigos devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas.
2. Encaminhar os originais em disquete e com uma cópia impressa.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de seu *abstract* em português e inglês.
4. Na primeira página do artigo deve constar informação sucinta sobre formação e filiação acadêmico-institucional do autor.
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não como nota de pé-de-página.